

97
rej



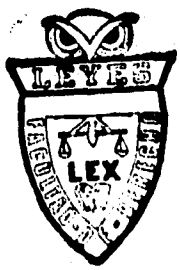
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**ANALISIS CONSTITUCIONAL DE LAS
ATRIBUCIONES LEGISLATIVAS DEL PRESIDENTE
DE LA REPUBLICA EN MEXICO**

**T E S I S
Q U E P R E S E N T A
MANUEL FERNANDO CASTILLO SOSA**

**PARA SU RECEPCION COMO
LICENCIADO EN DERECHO**



MEXICO, D. F.

1996.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR
DE LA U.N.A.M.

P R E S E N T E

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero CASTILLO SOSA MANUEL FERNANDO, inscrito en este Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "ANALISIS CONSTITUCIONAL DE LAS ATRIBUCIONES LEGISLATIVAS DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN MEXICO", bajo la dirección del Lic. Felipe Rosas Martínez, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Rosas Martínez en oficio de fecha 21 de mayo -- del presente año, me manifiesta haber aprobado y revisado la referida tesis; por lo que, con apoyo en el -- Reglamento de Exámenes Profesionales, suplico a usted - se sirva ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración de dicho examen profesional.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., junio 5 de 1996.
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

FVT' pao.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

Facultad de Derecho
Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo.

Dr. Francisco Venegas Trejo
Director del Seminario de
Derecho Constitucional
y de Amparo.

P r e s e n t e .

Distinguido doctor:

Con toda atención informo a usted que he dirigido y revisado la tesis profesional intitulada "ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DE LAS ATRIBUCIONES LEGISLATIVAS DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO", elaborada por el alumno CASTILLO SOSA MANUEL FERNANDO, la cual denota en mi opinión una investigación seria, que reúne los requisitos académicos de conformidad al Reglamento de Exámenes Profesionales.

A T E N T A M E N T E.
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., mayo 21 de 1996.

Felipe Rosas Martínez
LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ.
Profesor Adscrito al Seminario de
Derecho Constitucional y de Amparo.

FRM'pao

**EN AGRADECIMIENTO AL ESFUERZO Y EMPEÑO QUE PUSIERON MIS
PADRES EN AYUDARME A LLEVAR A FELIZ FIN MI CARRERA DE
LICENCIADO EN DERECHO, ESTOY CORRESPONDIENDO QUIZA EN UNA
MILÉSIMA PARTE A SUS CUIDADOS, COMPRENSIÓN Y APOYO EN -
TODOS LOS SENTIDOS, A ELLOS DEDICO ESTE TRABAJO.**

AL PROFESOR JOSÉ FERNANDO CASTILLO PACHECO.

Y

A LA PROFESORA FLORA C. SOSA GUILLERMO DE CASTILLO.

CON INFINITO CARINO Y GRATITUD A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, A LA FACULTAD DE DERECHO Y A SUS CATEDRÁTICOS QUIENES CON SUS ATINADAS ENSEÑANZAS, PERMITIERAN QUE ME FORMARA PROFESIONALMENTE.

CON ESPECIAL GRATITUD Y AFECTO AL SEÑOR LIC. FELIPE ROSAS MARTÍNEZ QUE DIRIGIÓ EN FORMA ACERTADA EL PRESENTE TRABAJO

DESEO AGRADECER TAMBIÉN A LOS INTEGRANTES DEL SÍNODO DE MI EXAMEN PROFESIONAL, POR SUS IDEAS Y CONSEJOS QUE ME BRINDARÁN LA OPORTUNIDAD DE SUPERARME PROFESIONALMENTE.

A MIS COMPAÑEROS CON LOS QUE CONVIVI DURANTE CINCO AÑOS E HICIERAN MÁS FÁCIL ESTA TAREA QUE CADA UNO NOS IMPUSIMOS AL INSCRIBIRNOS EN NUESTRA MÁXIMA CASA DE ESTUDIOS

**" AFIRMO QUE EL ESPÍRITU DE MODERACIÓN DEBE SER EL DEL
LEGISLADOR ".**

Montesquieu

(Del espíritu de las leyes.)

INDICE

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I. LA ESTRUCTURA DEL ESTADO 1

1.1. La política y lo Político	1
1.2. Forma de Gobierno:	23
1.2.1. Federalismo	28
1.2.2. Democracia	31
1.3. Sistema presidencial y sus caracteres	38
1.4. Presidencialismo	43
1.5. División de poderes	44
1.6. Facultades legislativas del Estado	50

CAPITULO II. EVOLUCIÓN DEL PODER EJECUTIVO Y LAS CONSTITUCIONES DE 1812 A 1917 59

2.1. La Constitución de Cádiz (1812)	62
2.2. Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana (Constitución de Apatzingán de 1814).....	64
2.3. Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824	69
2.4. Leyes Constitucionales de 1836	74
2.5. Bases Constitucionales de 1843	75
2.6. La Constitución de 1857	77
2.7. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917	81

CAPITULO III. EL PODER EJECUTIVO Y LA CREACIÓN DE LEYES	89
3.1. Formas en que el presidente de la república puede legislar	90
3.2. Facultades del presidente en el procedimiento legislativo federal:	95
3.2.1. La iniciativa de ley	96
3.2.2. El derecho de veto	98
3.2.3. La publicación de la ley	100
3.3. La atribución de celebrar tratados internacionales	104
3.4. Facultades extraordinarias previa suspensión de garantías individuales	107
CAPITULO IV. FACULTADES ADMINISTRATIVAS DEL EJECUTIVO FEDERAL	110
4.1. La emisión de reglamentos por el ejecutivo:	110
4.1.1. Concepto de reglamento	111
4.1.2. Clasificación de los reglamentos en el derecho positivo ...	112
4.1.3. Fundamento constitucional de los reglamentos	114
4.1.4. Límites a la facultad reglamentaria	118
4.2. Medidas de salubridad general	122
4.2.1. Antecedentes de las medidas de salubridad	124
4.2.2. Situación actual de las medidas de salubridad	125
4.3. La regulación económica	125
CONCLUSIONES	128
BIBLIOGRAFÍA	132

INTRODUCCIÓN

La razón por la cual estoy tratando de realizar el análisis constitucional de las atribuciones legislativas del Presidente de la República en México es porque, el Jefe del Poder Ejecutivo es la parte medular del Estado mexicano, ya que en él se concentran importantes facultades que se requieren para el mejor desempeño de la función administrativa del propio Estado.

El interés del desarrollo del presente trabajo parte del supuesto de que el Principio de la División de Poderes que señala el artículo 49 constitucional, que aunque de manera formal sigue vigente, ya no es aplicable en su concepción original debido a las excepciones que marca nuestra Ley Fundamental. Por tanto dichas excepciones abren la posibilidad de que el Jefe del Ejecutivo dicte leyes, ya sea a través del régimen de colaboración como es el caso del procedimiento Legislativo Federal, o por sí mismo como sucede cuando emite reglamentos; o que intervenga en la procuración de justicia como es el caso en el que se suscitan controversias respecto a los límites de terrenos comunales que se hallen pendientes o se den entre dos o más núcleos de población; las que traten de resolver solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas; y las que versen sobre la revisión de contratos o concesiones que traigan como consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación por una sola persona o sociedad, facultando al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público, como señala el artículo 27 Constitucional. Con esto se afirma que el Ejecutivo Federal cuenta con facultades jurisdiccionales en materia Agraria, pues las resoluciones que emita al respecto y de acuerdo con las partes, éstas tendrán el carácter de irrevocables.

Ahora bien, respecto al análisis realizado en los capítulos de este trabajo, considero que en cada uno se han tomado los elementos básicos, que por un lado dan la pauta para la estructuración del Estado Mexicano y que constituyen una adecuada forma de gobierno que está determinada por un sistema presidencial, una división de las funciones estatales en las que se incluyen las legislativas del Estado y que delimitan el campo de acción en el manejo de los asuntos públicos; así como la evolución del Poder Ejecutivo en México desde 1812 con la Constitución de Cádiz a 1917 con nuestra constitución vigente, y por otro nos encontramos con la posibilidad de que el Ejecutivo legisle en función del artículo 71 de nuestra Carta Magna, celebre Tratados Internacionales con otros países y suspenda

garantías como afirma el artículo 29 de la Constitución, o que emita reglamentos para la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión, ratifique las medidas de salubridad que dicte la Secretaría de Salud e intervenga en la regulación económica del país elaborando el proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Federación.

Por otro lado cabe señalar que el presente estudio está basado principalmente en el análisis de nuestra Constitución Política, en la Doctrina y en la Jurisprudencia nacional, pero la intención no es hacer un tratado con pretensiones de legado cultural para la posteridad; ni tampoco la de elaborar un compendio con grandes visos científicos o jurídicos, sino que mi orientación va dirigida por el deseo de conocer un poco más el funcionamiento y organización de nuestras instituciones gubernamentales.

Si he decidido tomar para el desarrollo del presente trabajo, las atribuciones legislativas del Presidente de la República en México, es porque considero que cada una de ellas debe ser cumplida conforme lo señala nuestra Carta Magna, de una manera clara y precisa para que no se incurra en errores que motiven y fundamenten la actuación de los tribunales federales; así como despertar el interés en todos aquellos estudiosos del derecho que anhelan el bienestar de nuestra nación.

Es también mi intención proponer para los integrantes de los tres poderes estatales federales y locales; y para toda la sociedad en general que se preocupen por conocer los principios básicos que regulan nuestros deberes y derechos como ciudadanos mexicanos que somos, con la finalidad de que nuestro país se desarrolle de una manera equilibrada.

CAPITULO I

LA ESTRUCTURA DEL ESTADO

1.1. La política y lo político, 1.2. Forma de Gobierno: 1.2.1. Federalismo, 1.2.2. Democracia, 1.3. Sistema presidencial y sus caracteres, 1.4. Presidencialismo 1.5. División de poderes, 1.6. Facultades legislativas del Estado.

1.1. La política y lo Político.

El maestro Eduardo Andrade, señala respecto a la política varias concepciones, siguiendo al Diccionario de la Real Academia Española, que dice que por POLÍTICA, se entiende:

- " 1 - Arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los estados;
- 2 - Actividad de los que rigen o aspiran a regir los asuntos públicos;
- 3 - Cortesía y buen modo de portarse;
- 4 - Arte o traza con que se conduce un asunto o se emplean los medios para alcanzar un fin determinado".¹

Por otro lado, en este sentido el mismo maestro continúa señalando que el término POLÍTICA, proviene del griego *polis*: ciudad, es decir, la comunidad integrada por un conjunto de hombres que residían sobre un territorio delimitado, que constituía una entidad prácticamente autosuficiente y estaba regida por un gobierno autónomo.

Así lo político o la POLÍTICA era lo perteneciente o relativo a la *polis* o ciudad, y de algún modo hacía referencia a los asuntos que eran de la incumbencia de dicha colectividad, o sea los asuntos públicos.

El maestro Andrade explica que de las referencias lingüísticas se puede deducir que "la POLÍTICA, implica una forma específica de comportamiento humano, que se relaciona con el gobierno, con la dirección de una colectividad, con ciertas pautas para la acción de un grupo y con el conocimiento de estas cuestiones".²

Cabe señalar también que la POLÍTICA, puede conceptualizarse como un:

" Conjunto de instituciones relacionadas con la administración de los asuntos públicos y con el poder, se refiere a los gobernantes y su autoridad y a las relaciones de

¹ ANDRADE Sánchez, Eduardo, Introducción a la Ciencia Política, Harla, 1990, p.5

² ANDRADE Sánchez Eduardo, op. cit., p.5

éstos con los gobernados. La ciencia política también llamada politicología, estudia la organización y funcionamiento de las instituciones políticas y del estado".¹

Norberto Bobbio, en su Diccionario de Política, hace referencia a dicho concepto que es muy importante en la actualidad y sobre todo en el tiempo en que vivimos, ya que a mi modo de ver aporta de una manera clara y precisa todas las formas en que la POLÍTICA puede ser analizada, siendo para su estudio la división que a continuación menciona:

- 1.- El significado clásico y moderno de política.
- 2.- La tipología clásica de las formas de poder.
- 3.- La tipología moderna de las formas de poder.
- 4.- El poder político
- 5.- El fin de la política.
- 6.- La política como relación amigo-enemigo.
- 7.- Lo político y lo social.
- 8.- Política y Moral.
- 9.- La política como ética del grupo".²

Lo que hace necesario en este lugar desarrollar cada uno de los numerales arriba mencionados, para poder entender un poco lo que es la POLÍTICA y lo importante que es para el Estado moderno en el que vivimos.

"1.- " El significado clásico y moderno de Política ".

Derivado del adjetivo de *polis* que significa todo lo que se refiere a la ciudad, y en consecuencia ciudadano, civil, público, y también sociable y social, el término política ha sido transmitido por influjo de la gran obra de Aristóteles intitulada POLÍTICA, que debe ser considerada como el primer tratado sobre la naturaleza, las funciones y las divisiones del estado y sobre las varias formas de gobierno, predominantemente en el significado de arte o ciencia del gobierno, es decir de reflexión, sin importar si con intenciones meramente descriptivas o incluso prescriptivas sobre las cosas de la ciudad. De esa forma se ha producido desde el comienzo una trasposición de significado desde el conjunto de las cosas

¹ SOTO Alvarez, Clemente, Selección de términos jurídicos, políticos, económicos y sociológicos, Limusa Noriega, p. 226.

² BOBBIO, Norberto y otros, Diccionario de Política, siglo XXI editores, p. 1215-1225.

calificadas en cierto modo a la forma de saber más o menos organizado sobre este mismo conjunto de cosas: una trasposición no diferente de aquella que ha originado términos como física, estética, economía, ética y últimamente cibernética. Por siglos se ha empleado el término política predominantemente para indicar obras dedicadas al estudio de aquella esfera de actividad humana que de alguna manera hace referencia a las cosas del estado: *Politica methodice Digesta*, lo mencionamos para dar un famoso ejemplo, es el título de la obra con la cual Johannes Althusius expuso una teoría de la *Consociatio Publica* (el estado en el sentido más moderno de la palabra) que comprendía en su interior varias formas de *consociationes menores*.

En la edad moderna el término perdió su significado original, poco a poco sustituido por otras expresiones como "ciencia del estado", "doctrina del estado", "ciencia política", etc., y se emplea comúnmente para indicar la actividad o el conjunto de actividades que de alguna manera tienen como término de referencia la *polis*, es decir el estado. De esta actividad la *polis*, a veces es el sujeto, por lo cual pertenecen a la esfera de la Política actos como el ordenar o prohibir algo con efectos vinculantes para todos los miembros de un determinado grupo social, el ejercicio de un dominio exclusivo sobre un determinado territorio, el legislar con normas válidas *erga omnes*, la extracción y la distribución de recursos de un sector al otro de la sociedad, etc.; a veces es objeto, por lo cual pertenecen a la esfera de la Política acciones como conquistar, mantener, defender, ampliar, reforzar, abatir, trastornar el poder estatal, etc. Es una prueba el hecho de que obras que continúan la tradición del tratado aristotélico en el siglo XIX se llaman *Filosofía del Derecho, Sistema de la ciencia del estado, Elementos de la ciencia política* (1925), en la cual "política" conserva el significado de reflexión sobre la actividad política y por lo tanto está en lugar de "elementos de filosofía política". Una prueba ulterior es la que se puede deducir del uso en todas las lenguas de mayor difusión de llamar historia de las doctrinas o historia de las ideas políticas o aun más general del pensamiento político la historia que, si hubiera permanecido inmutable el significado transmitido por los clásicos, habría de llamarse historia de la política, por analogía con otras expresiones como historia de la física, o de la estética o de la ética: uso que todavía recoge Croce y que en la pequeña obra citada llama -

"Para la historia de la filosofía de la política" el capítulo dedicado a un breve excursus histórico de las políticas modernas".

2.- " La tipología clásica de las formas de Poder ".

El concepto de Política entendida como forma de actividad o de praxis humana está estrechamente vinculado con el de poder. El poder ha sido definido tradicionalmente como: "consistente en los medios para obtener alguna ventaja" (Hobbes) o análogamente como el "conjunto de los medios que permiten conseguir los efectos deseados" (Russell). Siendo uno de estos medios el dominio sobre otros hombres, el poder se define a veces como una relación entre dos sujetos de los cuales uno impone al otro su voluntad y le determina a su pesar el comportamiento, pero como el dominio sobre los hombres generalmente no tiene fin en sí mismo sino que es un medio para obtener "alguna ventaja" o más exactamente "los efectos deseados", al igual que el dominio sobre la naturaleza, la definición del poder como tipo de relación entre dos sujetos debe integrarse con la definición del poder como la posesión de los medios (de los cuales los principales son el dominio sobre otros hombres y el dominio sobre la naturaleza) que permiten conseguir justamente "alguna ventaja" o "los efectos deseados". El poder político pertenece a la categoría del poder de un hombre sobre otro hombre (no del poder del hombre sobre la naturaleza). Esta relación de poder se expresa en muchas formas, en las que se reconocen fórmulas típicas del lenguaje político: como relación entre gobernantes y gobernados, entre soberano y súbditos, entre el estado y los ciudadanos, entre orden y obediencia.

Hay varias formas de poder del hombre sobre el hombre: el poder político es sólo una de éstas. En la tradición clásica, que se remonta específicamente a Aristóteles, se consideraban sobre todo tres formas de poder: el poder paterno, el poder despótico y el poder político. Los criterios de distinción han sido diferentes en los distintos tiempos. En Aristóteles se bosqueja una distinción basada en el interés de aquel en favor del cual es ejercido el poder: el paterno se ejerce en favor del hijo, el despótico en el interés del patrón, el político en el interés de quien gobierna y de quien es gobernado (solamente en las formas correctas de gobierno, desde el momento que las formas corruptas se distinguen justamente por el ejercicio del poder en el interés del gobernante). Pero el criterio que terminó por-

prevalecer en los tratados de los iusnaturalistas fue el del fundamento o del principio de legitimación (que se formula claramente en el capítulo XV del segundo tratado sobre el gobierno de Locke): el fundamento del poder paterno es la naturaleza, el del poder despótico el castigo por un delito cometido (la única hipótesis en este caso es la del prisionero de guerra, que ha perdido una guerra injusta), el del poder civil el consenso. A estos tres motivos de justificación del poder corresponden las tres fórmulas clásicas del fundamento de la obligación: *ex natura*, *ex delicto* y *ex contractu*. Ninguno de los dos criterios, por otra parte, permite distinguir el carácter específico del poder político. Efectivamente, el hecho de que el poder político se caracterice respecto del paterno y del despótico por estar basado en el consenso o por estar dirigido en el interés de los gobernados es un carácter distintivo no de cualquier gobierno sino sólo del buen gobierno: no es una connotación del poder político en cuanto tal sino más bien de la relación política - correspondiente al gobierno tal como debería ser. En la realidad los escritores políticos han reconocido siempre tanto los gobiernos paternalistas como los gobiernos despóticos, vale decir gobiernos en los cuales la relación entre soberano y súbditos se asimilan a la relación entre padres e hijos o a la relación entre patrón y esclavos, lo que de hecho no son menos gobierno que aquellos que actúan por el bien público basados en el consenso.

3.- "La tipología moderna de las formas de Poder".

Con el objeto de encontrar el elemento específico del poder político parece ser más conveniente el criterio de clasificación de las varias formas de poder que se basa en los medios de los cuales se sirve el sujeto activo de la relación para condicionar el comportamiento del sujeto pasivo. Basándose en este criterio pueden distinguirse tres grandes en el ámbito del concepto muy lato de poder. Estas clases son: el poder económico, el poder ideológico y el poder político. El primero es el que utiliza la posesión de ciertos bienes, necesarios o supuestos tales, en una situación de escasez, para inducir a aquellos que no los poseen a tener una cierta conducta, que consiste principalmente en la de un cierto tipo de trabajo. En la posesión de los medios de producción reside la enorme fuente de poder por parte de aquellos que los poseen: el poder del dueño de una empresa deriva de la posibilidad que la posesión o la disponibilidad de los medios de producción le-

El de obtener la venta de la fuerza de trabajo a cambio de un salario. En general, todo poseedor de bienes abundantes es capaz de condicionar el comportamiento de quien se encuentra en condiciones de debilidad y de penurias a través de la promesa y la atribución de compensaciones. El poder ideológico se basa en la influencia que las ideas formuladas de cierta manera, emitidas en ciertas circunstancias, por una persona investida con una cierta autoridad, difundidas con ciertos procedimientos, tienen sobre la conducta de los asociados: de este tipo de condicionamiento nace la importancia social en todo grupo organizado de aquellos que saben, de los conocedores, sean los sacerdotes de las sociedades arcaicas o los intelectuales o los científicos de las sociedades evolucionadas, porque a través de éstos, y de los valores que ellos difunden y los conocimientos que imparten, se cumple el proceso de socialización necesario para la cohesión y la integración del grupo. En fin, el poder político se basa en la posesión de los instrumentos a través de los cuales se ejerce la fuerza física (las armas de todo tipo y grado): es el poder coactivo en el sentido más estricto de la palabra. Las tres formas de poder instituyen y mantienen una sociedad de desiguales, es decir dividida entre ricos y pobres según el primero, entre conocedores e ignorantes según el segundo, entre fuertes y débiles según el tercero, y genéricamente entre superiores e inferiores.

En cuanto al poder cuyo medio específico es la fuerza -se entiende, como se demostrará a continuación, el uso exclusivo de la fuerza, que es el medio más eficaz para condicionar los comportamientos-, es decir el poder político es en toda sociedad de desiguales el poder supremo, es decir el poder al cual todos los demás están de alguna manera subordinados; el poder coactivo es en efecto aquel al que recurre todo grupo social (la clase dominante de todo grupo social), en última instancia, o como *extrema ratio*, para defenderse de los ataques externos o para impedir con la disgregación del grupo la propia eliminación. En las relaciones entre los miembros de un mismo grupo social, a pesar del estado de subordinación que la expropiación de los medios de producción crea en los expropiados hacia los expropiadores, a pesar de la adhesión pasiva a los valores de grupo por parte del mayor número de los destinatarios de los mensajes ideológicos emitidos por la clase dominante, sólo el empleo de la fuerza física sirve, si bien sólo en casos extremos, para

impedir la insubordinación y la desobediencia de los subordinados, como lo prueba abundantemente la experiencia histórica. En las relaciones entre grupos sociales diferentes a pesar de la importancia que pueden tener la amenaza o la ejecución de sanciones económicas para inducir al grupo adversario a desistir de un cierto comportamiento (en las relaciones intergrupales tiene menos importancia el condicionamiento de naturaleza ideológica), el instrumento decisivo para imponer la propia voluntad es el uso de la fuerza, la guerra.

Esta distinción entre tres tipos principales de poder social se encuentra, aunque expresada de diferentes maneras, en la mayor parte de las teorías sociales contemporáneas, en las cuales el sistema social en su conjunto aparece directa o indirectamente articulado en tres subsistemas principales, que son la organización de las fuerzas productivas, la organización del consenso y la organización de la coacción. Incluso la teoría marxiana puede interpretarse de esta manera: la base real o estructura comprende el sistema económico; la superestructura, separándose en dos momentos diferentes, comprende el sistema ideológico y el más propiamente jurídico-político.

Gramsci distingue claramente en la esfera superestructural el momento del consenso (que llama sociedad civil) y el momento del dominio (que llama sociedad política o estado). Durante siglos los escritores políticos han distinguido el poder espiritual (lo que hoy llamaríamos ideológico) del poder temporal, e interpretaron siempre el poder temporal como constituido por la unión del *dominium* (que hoy llamaríamos el poder económico) y del *imperium* (que hoy llamaríamos el poder propiamente político). Tanto en la dicotomía tradicional (poder espiritual y poder temporal) como en la marxiana (estructura y superestructura) se encuentran las tres formas de poder, siempre que se interprete correctamente el segundo término en uno u otro caso como compuesto de dos momentos. La diferencia está en el hecho de que en la teoría tradicional el momento principal es el ideológico en el sentido de que el poder económico-político se concibe como directa o indirectamente dependiente del espiritual, mientras que en la teoría marxiana el momento principal es el económico en el sentido de que tanto el poder ideológico como el político reflejan más o menos inmediatamente la estructura de las relaciones de producción.

4.- " El poder Político".

El hecho de que la posibilidad de recurrir a la fuerza sea el elemento distintivo del poder político respecto de las otras formas de poder no quiere decir que el poder político se resuelva en el uso de la fuerza: el uso de la fuerza es una condición necesaria pero no suficiente para la existencia del poder político. No cualquier grupo social capaz de usar, incluso con una cierta continuidad, la fuerza (una asociación para delinquir, una tripulación pirata, un grupo subversivo, etc.) ejerce un poder político. Lo que caracteriza al poder político es la exclusividad del uso de la fuerza respecto de todos los grupos que actúan en un determinado contexto social, exclusividad que es el resultado de un proceso que se desarrolló en toda sociedad organizada hacia la monopolización de la posesión y del uso de los medios con los cuales es posible ejercer la coacción física. Este proceso de monopolización es paralelo al proceso de criminalización y de penalización de los actos de violencia que no se realicen por personas autorizadas por los detentadores y beneficiarios de este monopolio.

En la hipótesis hobbesiana, que está en la base de la teoría moderna del estado, el -- paso del estado de naturaleza al estado civil, es decir de la anarquía a la arquía, del estado -apolítico al estado político, se produce cuando los individuos renuncian al derecho de usar cada uno su propia fuerza que los iguala en el estado de naturaleza para colocarlo en manos de una sola persona o de un solo cuerpo que de ahí en adelante será el único autorizado a usar la fuerza respecto de los mismos. Esta hipótesis abstracta adquiere profundidad histórica en la teoría del estado de Marx y de Engels, según la cual las instituciones políticas en una sociedad dividida en clases antagónicas tienen la función principal de permitir a la clase dominante mantener su dominio, fin que no puede ser alcanzado, dado el antagonismo de clases, sino mediante la organización sistemática y eficaz de la fuerza monopolizada (y ésta es la razón por la cual todo el estado es, y no puede ser, una dictadura). En esta dirección es ya clásica la definición de Max Weber: "Por estado debe entenderse una empresa institucional de carácter político en la cual - y en la medida en que- el aparato administrativo tiene con éxito una pretensión de monopolio de la coerción física legítima, en vista de la actuación de los ordenamientos" Esta definición se ha convertido en un lugar común de la ciencia política contemporánea. G.A. Almond y G.B. Powell escriben en uno de los manuales de ciencia política más autorizados: Estamos de acuerdo con Max Weber

en el hecho de que la fuerza física legítima es el hilo conductor de la acción del sistema político, lo que le confiere su particular calidad e importancia y su coherencia como sistema. Las autoridades políticas, y sólo ellas, tienen el derecho predominantemente aceptado de usar la coerción y de ordenar obediencia en base a la misma (...) Cuando hablamos de sistema político incluimos todas las interacciones que afectan el uso o la amenaza del uso de la coerción física legítima". La supremacía de la fuerza física como instrumento de poder sobre todas las otras formas de poder (de las cuales, además de la fuerza física, las dos principales son el dominio sobre los bienes que da lugar al poder económico y el dominio sobre las ideas que da lugar al poder ideológico) se puede demostrar por la consideración de que, aunque en la mayor parte de los estados históricos el monopolio del poder coactivo haya tratado y logrado el apoyo en la imposición de las ideas ("las ideas dominantes -según una frase de Marx- son las ideas de la clase dominante"), de los dioses padre a la religión civil, del estado confesional a la religión del estado, y en la concentración y dirección de las actividades económicas principales, hay siempre sin embargo grupos políticos organizados que han permitido la desmonopolización del poder ideológico y del poder económico (es un ejemplo el estado liberal -democrático caracterizado por la libertad del disenso, si bien dentro de ciertos límites, y por la pluralidad de los centros de poder económico). No hay ningún grupo social organizado que haya hasta ahora podido permitir la desmonopolización del poder coactivo, acontecimiento que significaría ni más ni menos que el fin del estado y que en cuanto tal constituiría un verdadero salto cualitativo fuera de la historia en el reino sin tiempo de la utopía.

Consecuencia directa de la monopolización de la fuerza en el ámbito de un determinado territorio y con referencia a un determinado grupo social, son algunas características que habitualmente se atribuyen al poder político y que lo diferencian de toda otra forma de poder: la exclusividad, la universalidad y la inclusividad. Por exclusividad se entiende la tendencia, que los detentadores del poder político manifiestan, a no permitir en su ámbito de dominio la formación de grupos armados independientes y a subyugar y destruir aquellos en formación, además de tener bajo control la infiltración, la injerencia o las agresiones de grupos políticos externos. Este carácter distingue un grupo político organizado respecto de la sociedad de ladrones (el latrocinium del que hablaba San

Agustín) Por universalidad se entiende la capacidad que tienen los detentadores del poder político, y sólo ellos, de tomar decisiones legítimas y efectivamente operantes para toda la colectividad respecto de la distribución y del destino de los recursos (no sólo económicos). Por inclusividad se entiende la posibilidad de intervenir imperativamente en toda esfera de posible actividad de los miembros del grupo dirigiéndoles hacia un fin deseado o distrayéndolos hacia un fin no deseado a través del instrumento del ordenamiento jurídico, es decir de un conjunto de normas primarias dirigidas a los miembros del grupo y de normas secundarias dirigidas a funcionarios especializados, autorizados a intervenir en el caso de la violación de las primeras. Esto no quiere decir que todo poder político no se coloque límites. Pero hay límites que varían de una formación política a otra: un estado teocrático extiende su poder a la esfera religiosa, mientras que un estado laico se detiene frente a la misma; así un estado colectivista extiende su poder a la esfera económica mientras que el estado liberal clásico se retrae frente a la misma. El estado omniinclusivo, es decir el estado en el cual ninguna esfera de actividad humana es ajena, es el estado totalitario y es, en su naturaleza de caso límite, la sublimación de la política, la politización integral de las relaciones sociales.

5.- " El fin de la política ".

Una vez que se ha separado el elemento específico de la política en el medio que utiliza, caen las tradicionales definiciones teleológicas, que tratan de definir la política mediante el fin o fines que persigue. Respecto de la política y sus fines, la única cosa que puede decirse es que si el poder político es, debido al monopolio de la fuerza, el poder supremo de un determinado grupo social, los fines que se persiguen a través de la obra de los políticos son los fines que un determinado grupo social (o la clase dominante de ese grupo social) considera de vez en vez preeminentes. Para dar algunos ejemplos: en épocas de luchas sociales y civiles, la unidad del estado, la concordia, la paz, el orden público, etc.; en tiempos de paz interior y exterior: el bienestar, la prosperidad e inclusive la potencia; en tiempos de opresión por parte de un gobierno despótico: la conquista de los derechos civiles y políticos; en tiempos de dependencia de una potencia extranjera: la independencia nacional. Esto quiere decir que no son fines de la política establecidos para siempre, y mucho menos un fin que incluye a todos y que pueda ser considerado el fin de la política:

los fines de la política son tantos como tantas son las metas que un grupo organizado se propone, según los tiempos y las circunstancias. Esta insistencia en el medio más que en los fines, corresponde por otra parte a la *communis opinio* de los teóricos del estado, los cuales excluyen el fin de los llamados elementos constitutivos del estado. Citando a Max Weber:

" No es posible definir un grupo político - y tampoco el estado- indicando el objetivo de su actuación de grupo. No hay ningún objetivo que grupos políticos no se hayan propuesto alguna vez (...) Por lo tanto puede definirse el carácter político de un grupo social sólo a través del medio (...) que no es exclusivamente de él, pero es en todo caso específico, e indispensable para su esencia: el uso de la fuerza".

Esta remoción del juicio teleológico no quita, por otra parte, que pueda hablarse correctamente al menos de un fin mínimo de la política: el orden público en las relaciones internas y la defensa de la integridad nacional en las relaciones de un estado con los otros estados. Este fin es mínimo porque es la condición *sine qua non* para el logro de todos los demás fines y es por lo tanto compatible con los mismos. Aún el partido que quiere el -desorden lo quiere no como objetivo final sino como momento obligado para cambiar el orden existente y crear un nuevo orden. Sobre todo es lícito hablar del orden como fin mínimo de la política, porque éste es, o debería ser, el resultado directo de la organización del poder coactivo, porque, en otras palabras, este fin (el orden) se unifica con el medio (el monopolio de la fuerza): en una sociedad compleja basada en la división del trabajo, en la estratificación de clases, en algunos casos incluso en la superposición de gentes y razas diferentes, sólo el recurso en última instancia a la fuerza impide la disgregación del grupo, el retorno, como habrían dicho los antiguos, al estado de naturaleza. Esto es tan cierto que el día en el que fuese posible un orden espontáneo, como imaginaron varias escuelas económicas y políticas, desde los fisiocratas a los anarquistas, incluso Marx y Engels durante la fase del comunismo plenamente realizado, no habría más política.

Quien considere las tradicionales definiciones teológicas de política no tardará en darse cuenta de que algunas de éstas son definiciones no descriptivas sino prescriptivas, en el sentido de que no definen lo que concreta y normalmente es la política sino que indican como debería ser la política para ser una buena política; otras difieren sólo en las palabras (las palabras de lenguaje filosófico son con frecuencia voluntariamente oscuras) de la que

aquí se ha dado. Toda la historia de la filosofía política desborda de definiciones prescriptivas, comenzando por la aristotélica; como es sabido Aristóteles afirma que el fin de la política no es el vivir sino el vivir bien. Pero ¿en qué consiste la buena vida? ¿En que se distingue de la mala? Y si una clase política tiraniza a sus súbditos obligándolos a una vida triste e infeliz, ¿no hace política, y si el poder que ejerce no es a su vez un poder político? El mismo Aristóteles distingue las formas puras de gobierno de las corruptas (y antes que el Platón y después de él muchos escritores políticos por casi veinte siglos); si bien lo que distingue a las formas corruptas de las puras es que en las primeras la vida no es buena, ni Aristóteles ni ninguno de los escritores que han seguido le han negado a éstas el carácter de constituciones políticas. No hay que dejarse engañar por otras teorías tradicionales que atribuyen a la política fines distintos al del orden, como el bien común (el mismo Aristóteles y sobre su huella el aristotelismo medieval) o la justicia (Platón): un concepto como el del bien común, cuando se intenta liberarlo de su extremada generalidad, por lo cual puede significar todo y nada para asignarle un significado plausible, no puede designar más que aquel bien que todos los miembros de un grupo tienen en común, bien que no es otro que la convivencia ordenada, es decir el orden; en lo que se refiere a la justicia en sentido platónico, si una vez disipados todos los humos retóricos se la entiende como el principio según el cual es bien que cada uno haga lo que le corresponde en el ámbito de la sociedad como un todo, justicia y orden son la misma cosa. Otras nociones de fin, como felicidad, libertad, igualdad, son demasiado controvertidas, y también interpretables de los demás disparatados modos, como para que se puedan extraer indicaciones útiles para destacar el fin específico de la política. Otra manera de evitar las dificultades de una definición teleológica de política es la de definirla como aquella forma de poder que no tiene otro fin más que el poder mismo (por lo cual el poder es al mismo tiempo medio y fin o, como se dice, fin en sí mismo). "El carácter político de la acción humana -escribe Mario Albertini- surge cuando el poder se convierte en un fin, es buscado en un cierto sentido por sí mismo y constituye el objeto de una actividad específica, a diferencia de lo que sucede para el médico que ejerce su poder sobre el enfermo para curarlo o del niño que impone su juego a los compañeros por el placer de jugar y no de ejercer un poder.

A esta manera de definir la política puede objetársele que no define tanto una forma específica de poder sino un modo específico de ejercerlo, y en consecuencia se aplica igualmente bien a cualquier forma de poder (sea poder económico, ideológico, etc.). El poder por el poder es la forma degenerada del ejercicio de cualquier forma de poder, que puede tener por sujeto tanto al que ejerce ese poder en grande, que es el poder político, como a quien ejerce un pequeño poder, como puede ser el poder del padre de familia, o de un jefe de sección que vigila una docena de obreros. La razón por la cual puede parecer que el poder como fin en sí mismo es característico de la política (pero sería más exacto decir de un cierto hombre político, del hombre político maquiavélico) reside en el hecho de que no existe un fin específico de la política al igual que existe un fin específico del poder que el médico ejerce sobre el enfermo, o del niño que impone su juego a sus compañeros. Si el fin de la política fuese de veras el poder, la política no serviría de nada. Probablemente la definición de política como poder por el poder deriva de la confusión entre el concepto de poder y el de potencia: no hay dudas de que entre los fines de la política esté también el de la potencia del estado (cuando se considera la relación del propio estado con los otros estados). Pero una cosa es una política de potencia, otra es el poder por el poder. Además la potencia no es más que una de los fines posibles de la política, un fin que sólo algunos estados pueden razonablemente perseguir.

6.- "La política como relación amigo-enemigo".

Entre las más conocidas y discutidas definiciones de la política debe considerarse la de Carl Schmitt (retomada y desarrollada por Julien Freund), según la cual la esfera de la política coincide con la esfera de la relación amigo-enemigo. De acuerdo con esta definición el campo de origen y de aplicación de la política sería el antagonismo y su función consistiría en la actividad de asociar y defender a los amigos y de dividir y combatir a los enemigos. Para fortalecer su definición basada en una contraposición fundamental (amigo-enemigo), Schmitt la parangona a las definiciones de moral, de arte, etc., también basadas en contraposiciones fundamentales como bueno-malo, bello-feo, etc. "La específica distinción política a la cual es posible reconducir las acciones y los motivos políticos, es la distinción de amigo-enemigo (...). En la medida en que no se puede hacer derivar de otros criterios, ésta corresponde, para la política, a los criterios relativamente autónomos de las

demás contraposiciones: bueno y malo para la moral, bello y feo para la estética, y así por el estilo". Freund se expresa drásticamente en estos términos: "Mientras haya política, ésta dividirá a la colectividad en amigos y enemigos". Y comenta: "Cuanto más se desarrolla una oposición en la dirección de la distinción amigo-enemigo, tanto más ésta se convierte en política. La característica del estado es la de suprimir en el interior de su ámbito de competencia la división de sus miembros o grupos interiores en amigos y enemigos, con el fin de no tolerar más que las simples rivalidades agonistas y las luchas de los partidos, y de reservar al gobierno el derecho de designar al enemigo exterior (...) Es claro por lo tanto que la oposición amigo-enemigo políticamente es fundamental".

A pesar de la pretensión de valer como definición global del fenómeno político, la definición de Schmitt considera la política según una perspectiva unilateral, si bien importante que es aquella del particular tipo de conflicto que distingue la esfera de las acciones políticas. En otras palabras, Schmitt y Freund parecen estar de acuerdo en estos puntos: la política tiene que ver con la colectividad humana; hay varios tipos de conflictos, sobre todo hay conflictos agonistas y conflictos antagónicos; la política cubre el campo en el que se desarrollan conflictos antagónicos. No resulta dudoso que sea ésta la perspectiva en la que se colocan los autores citados. Dice Schmitt: "La contraposición política es la más intensa y extrema de todas y cualquier otra contraposición concreta es tanto más política cuanto más se acerca al punto más extremo: el del reagrupamiento basado en los conceptos amigo-enemigo". Freund dice: " Toda divergencia de intereses (...) puede a cada momento transformarse en rivalidad o en conflicto, y este conflicto, desde el momento que asume el aspecto de una prueba de fuerza entre los grupos que representan estos intereses, vale decir desde el momento en que se afirma como lucha de potencia, se convierte en político". Como se nota por los pasajes citados, lo que tienen en mente estos autores cuando definen la política de acuerdo a la dicotomía amigo-enemigo es que hay conflictos entre los hombres y entre los grupos sociales, y que entre estos conflictos hay algunos que son diferentes de todos los otros por su particular intensidad; a estos últimos ellos les dan el nombre de conflictos políticos. Pero apenas se intenta entender en qué consiste esta particular intensidad, y por lo tanto en qué cosa la relación amigo-enemigo se distingue de las demás relaciones conflictivas que no tienen la misma intensidad, se llega a la conclusión

de que el elemento distintivo está en el hecho de que hay conflictos que no pueden resolverse, en última instancia, más que con la fuerza, o por lo menos que justifican por parte de los contendientes la utilización de la fuerza para dar fin a la contienda. El conflicto por excelencia del cual tanto Schmitt como Freud extrapolaron sus definiciones de POLÍTICA es la guerra, cuyo concepto comprende tanto la guerra exterior como la interior, y si una cosa es cierta es el hecho de que la guerra es esa especie de conflicto que se caracteriza de manera preminente por el uso de la fuerza. Pero si esto es cierto, la definición de POLÍTICA en términos de amigo-enemigo no es de ninguna manera incompatible con la que ha sido precedentemente y que hace referencia al monopolio de la fuerza. No sólo no es incompatible sino que usa especificación y por lo tanto, en último análisis, una confirmación. En cuanto al poder político se distingue por el instrumento que utiliza para alcanzar los propios fines, y este instrumento es la fuerza física, éste es el poder al cual se recurre para resolver los conflictos que si no se resolvieran provocarían la disgregación del estado y del orden internacional, y son justamente los conflictos en los cuales, ubicándose los contendientes uno frente al otro como enemigos, *la vita mea es la mors tua*.

7.- " Lo político y lo social".

Contrariamente a la traducción clásica según la cual la esfera de la POLÍTICA, entendida como esfera de todo lo que afecta a la vida de la *polis*, incluye todo tipo de relaciones sociales, de tal modo que lo "*politico*" coincide con lo "*social*", la forma con que se ha analizado la categoría de la POLÍTICA es sin duda reductiva: resolver, como se ha dicho la categoría de la POLÍTICA en la actividad que directa o indirectamente tiene una relación con la organización del poder coactivo significa restringir el ámbito de lo *politico* - respecto de lo *social*, rechazar la coincidencia total del primero con el segundo. Esta reducción tiene una razón histórica muy precisa. De un lado, el cristianismo ha sustraído a la esfera de la POLÍTICA el dominio sobre la vida religiosa, dando origen a la contraposición del poder espiritual con el poder temporal que desconocía el mundo antiguo. Del otro lado, el nacimiento de la economía mercantil burguesa quitó a la esfera de la POLÍTICA el dominio sobre las relaciones económicas, originando la contraposición entre sociedad civil y sociedad política, entre esfera privada o bien del burgués y esfera pública o del ciudadano, --

que también era desconocida para el mundo antiguo. Si por una parte la filosofía política clásica se basa en el estudio de la estructura de la *polis* y de sus varias formas históricas o ideales, la filosofía política posclásica está caracterizada por la continua búsqueda de una delimitación de lo que es lo *político* respecto de lo que *no* es *político*, por una reflexión continua sobre lo que distingue la esfera de la POLÍTICA de la esfera de la *no* POLÍTICA, el estado del *no* estado, donde por esfera del *no* estado o de la *no* política se entiende siempre tanto la sociedad religiosa como la sociedad natural. El tema fundamental de la filosofía política moderna es el tema de los confines, ya sean más atrasados o más adelantados según los distintos autores y las varias escuelas, del estado como organización de la esfera política tanto respecto de la sociedad religiosa como respecto de la sociedad civil.

Es ejemplar también bajo este aspecto la teoría política de Hobbes, que está articulada alrededor de tres conceptos fundamentales y que constituyen las tres partes en las que está dividida la materia del *De cive*. Estas tres partes se denominan: *libertas*, *potestas*, *religio*. El problema fundamental del estado y de la POLÍTICA es, para Hobbes, el problema de las relaciones entre la *potestas* simbolizada por el gran LEVIATÁN, de una parte y la *libertas* y la *religio*, de la otra: la *libertas* indica el espacio de las relaciones naturales, donde se desarrolla la actividad económica de los individuos, estimulada por la incesante carrera por la posesión de bienes materiales, el estado de naturaleza; la *religio* - indica el espacio reservado a la formación y a la expansión de la vida espiritual, cuya concreción histórica se produce en la institución de la iglesia, es decir de una sociedad que por su naturaleza es diferente de la sociedad política y que no se puede confundir con la misma. Respecto de esta doble delimitación de límites del territorio de la POLÍTICA surgen en la filosofía política moderna dos tipos ideales de estado: el estado absoluto y el estado liberal; el primero tendiente a extender, el segundo tendiente a restringir su propia injerencia respecto de la sociedad económica y de la sociedad religiosa. En la filosofía política del siglo pasado el proceso de emancipación de la sociedad respecto del estado se adelanta tanto que por primera vez distintos sectores se plantean hipótesis incluso de la desaparición del estado en un futuro más o menos lejano y en consecuencia la absorción de lo político en lo social, o el fin de la POLÍTICA. En conformidad con lo que se ha dicho

hasta el momento sobre el significado restrictivo de POLÍTICA, fin de la POLÍTICA - significa exactamente fin de una sociedad para cuya cohesión son necesarias relaciones de poder político, es decir relaciones de dominio basadas en última instancia en el uso de la fuerza. Fin de la POLÍTICA no significa, como es claro, fin de una forma de organización social cualquiera. Significa pura y simplemente el fin de esa forma de organización social que se sostiene en el uso exclusivo del poder coactivo

8.- " Política y moral".

Al problema de la relación entre POLÍTICA y no POLÍTICA se vincula uno de los problemas fundamentales de la filosofía política; el problema de la relación entre POLÍTICA y moral. La POLÍTICA y la moral tienen en común el dominio sobre el cual se extienden, que es el dominio de la acción y la praxis humana. Se sostiene que se distinguen entre sí por el distinto principio o criterio de valoración y de justificación de sus respectivas acciones, con la consecuencia de que lo que es obligatorio en moral no quiere decir que es obligatorio en POLÍTICA, y aquello que es licito en política no está dicho que sea licito en moral; o que puede haber acciones morales que son impolíticas (o apolíticas) y acciones políticas que son inmorales (o amorales). El descubrimiento de la distinción que se atribuye, con razón o no, a Maquiavelo por lo cual se da el nombre de maquiavelismo a toda teoría de la POLÍTICA que sostiene y defiende la separación de la POLÍTICA y de la moral, habitualmente es tratado como problema de la autonomía de la POLÍTICA. El problema se plantea paralelamente con la formación del estado moderno y con su gradual emancipación respecto de la iglesia, que llega en los casos extremos a la subordinación de la iglesia al estado y en consecuencia a la absoluta supremacía de la POLÍTICA. En la realidad lo que se ha dado en llamar la autonomía de la POLÍTICA no es más que el reconocimiento de que el criterio de acuerdo con el cual se considera buena o mala una acción política (no hay que olvidarse que por acción política se entiende, según lo afirmado hasta el momento, una acción que tenga por objeto o por sujeto a la *polis*) es distinto del criterio de acuerdo con el cual se considera buena o mala una acción moral. Si por una parte el criterio para juzgar una acción como moralmente buena o mala es el respeto de una norma cuyo ordenamiento es considerado categórico, independientemente del resultado de la acción ("haz lo que debes y que suceda lo que pueda"), el criterio con el cual se juzga una acción como políticamente

buena o mala es el resultado, pura y simplemente (haz lo que debes para que suceda lo que quieres"). Los dos criterios son inconmensurables. Esta inconmensurabilidad se expresa mediante la afirmación de que en POLÍTICA vale el dicho "el fin justifica los medios", norma que ha encontrado en Maquiavelo una de sus máximas expresiones: " (...) y en las acciones de todos los hombres, y normas de príncipes, donde no hay indicio al cual reclamar, se observan los fines. Consiga entonces un príncipe vencer y mantener el estado: los medios serán siempre considerados honorables y por cada uno alabados". Por el contrario, en moral la máxima maquiavélica no vale, porque una acción para ser juzgada moralmente buena debe ser cumplida con ningún otro fin que no sea el de cumplir el - propio deber.

Una de las más convincentes interpretaciones de esta contraposición es la distinción weberiana entre la ética de la convicción y la ética de la responsabilidad: (...) hay una incolmable diferencia entre obrar según la norma de la ética de la convicción, que en términos religiosos dice:

'el cristiano actúa como justo y pone el resultado en las manos de Dios', y el obrar según la norma de la ética de la responsabilidad, según la cual es necesario responder de las consecuencias (previsibles) de las propias acciones" (*La política como profesión, en Max Weber, Escritos políticos II*). El universo de la moral y el de la POLÍTICA se mueven dentro del ámbito de dos sistemas éticos diferentes, más aún, contrapuestos. Antes de que la inmoralidad de la POLÍTICA o de la impoliticidad de la moral se debería más correctamente hablar de dos universos éticos que se mueven según principios distintos de acuerdo con las distintas situaciones en las cuales los hombres actúan. De estos dos universos éticos son representados dos diferentes personajes que actúan en el mundo sobre caminos destinados casi siempre a no encontrarse: por un lado, el hombre de fe, el profeta, el pedagogo, el sabio que observa la ciudad celestial; por el otro el hombre de estado, el conductor de hombres, el creador de la ciudad terrena. Lo que cuenta para el primero es la pureza de las intenciones y la coherencia de la acción con la intención, para el segundo la certeza y la fecundidad del resultado. La llamada inmoralidad de la POLÍTICA se resuelve en una moral diferente de aquella del deber por el deber: es la moral por la cual se debe hacer todo aquello que está en nuestro poder para realizar el objetivo que nos habíamos propuesto, porque desde el

comienzo sabemos que seremos juzgados por el éxito. Les corresponden dos conceptos de virtud: la clásica, para la cual "virtud" significa disposición al bien moral (contrapuesto a útil), y la maquiavélica, para la cual virtud es la capacidad del príncipe fuerte y sagaz que usando conjuntamente al "zorro" y al "león", consigne mantener y reforzar su dominio.

9.- " La política como ética del grupo ".

Quien no quiere detenerse en la verificación de la incommensurabilidad de estas dos éticas y trata de entender la razón por la cual lo que está justificado en un cierto contexto no tiene justificación en otro, debe preguntarse todavía donde reside la diferencia de estos dos contextos. La respuesta es la siguiente: el criterio de la ética de la convicción se emplea habitualmente para juzgar acciones individuales, mientras que el criterio de la ética de la responsabilidad se emplea generalmente para justificar acciones de grupo, o cumplidas por un hombre en nombre y por cuenta del grupo, ya sea éste el pueblo, la nación, la iglesia, la clase, el partido, etc. En otros términos, puede decirse que a la diferencia entre moral y POLÍTICA, o entre ética de la convicción y ética de la responsabilidad, le corresponde también la diferencia entre ética individual y ética de grupo. La proposición inicial, según la cual lo que es obligatorio en moral no lo es obligatoriamente en POLÍTICA, puede traducirse en esta otra fórmula: lo que es obligatorio para el individuo no significa que es obligatorio para el grupo del cual el individuo forma parte. Piénsese en la profunda diferencia en el juicio de filósofos, teólogos y moralistas acerca de la violencia, dependiendo si este acto de violencia lo cual lo ejecuta un individuo solo o el grupo social del que ese mismo individuo forma parte, es decir, con otras palabras, si se trata de violencia personal, generalmente, salvo casos excepcionales, condenada, o de violencia de las instituciones, generalmente, salvo casos excepcionales, justificada. Esta diferencia encuentra su explicación en la consideración de que en el caso de violencia individual casi nunca puede recurrirse al criterio de justificación de la violencia como *extrema ratio* (salvo el caso de legítima defensa), mientras que en las relaciones entre grupos el recurso a la violencia justificada como *extrema ratio* es habitual. Ahora bien, la razón por la cual la violencia individual no está justificada reside justamente en el hecho de que está, por decirlo así, protegida por la violencia colectiva, tanto que es cada vez más raro, casi imposible, el caso en el que un individuo se encuentra en la situación de tener que recurrir a la violencia como

extrema ratio. Si esto es cierto, tiene una importante consecuencia: la injustificación de la violencia individual reposa en última instancia en el hecho de que es aceptada, porque es justificada, la violencia colectiva. En otras palabras, no hay necesidad de la violencia individual porque es suficiente la violencia colectiva: la moral puede de esa forma permitirse ser severa con la violencia individual porque se basa en la aceptación de una convivencia sostenida sobre la práctica continua de la violencia colectiva. El contraste entre moral y POLÍTICA entendido de esta manera, como contraste entre ética individual y ética de grupo, sirve también para dar una ilustración y una explicación de la secular disputa acerca de la **razón del estado**.

Por "razón de estado" se entiende ese conjunto de principios y de normas de acuerdo a las cuales acciones que no serían justificadas si las cumpliera un único individuo, son no solo justificadas sino inclusive en algunos casos exaltadas y glorificadas si las realiza el príncipe o cualquiera que ejerce el poder en nombre del estado. El hecho de que el estado tenga sus razones que el individuo no tiene o no puede hacer valer es otro modo de evidenciar la diferencia entre POLÍTICA y moral, siempre que esta diferencia se refiera al distinto criterio de acuerdo al cual se juzgan como buenas o malas las acciones en dos diferentes ámbitos. La afirmación de que la POLÍTICA es la razón de estado encuentra una perfecta correspondencia en la afirmación de que la moral es la razón del individuo. Son dos razones pero no se encuentran casi nunca: más aún, del contraste entre ellas se alimenta la secular historia del conflicto entre moral y POLÍTICA en todo caso lo que se tendría que agregar es que la razón de estado no es más que un aspecto de la ética de grupo, si bien el más clamoroso, aunque más no sea porque el estado es la colectividad en su más alto grado de expresión y competencia. Pero cada vez que un grupo social actúa en defensa propia contra otro grupo se remite a una ética diferente de aquella que en general es válida para el individuo, es decir a una ética que responde a la misma lógica de la razón de estado. De ese modo, junto a la razón de estado la historia nos señala, según los tiempos y lugares, una razón de partido o una razón de clase o de nación, que representan bajo un solo nombre pero con la misma fuerza y con las mismas consecuencias el principio de la autonomía de la POLÍTICA entendida como autonomía de los príncipes y de las reglas

de acción que valen para el grupo como totalidad respecto de aquellas que valen para el individuo en el grupo".⁵

Como se ha mencionado, la POLÍTICA puede analizarse desde diversos puntos de vista y no exclusivamente de los que se refieren a la riqueza como lo hicieron Marx y Engels en su doctrina, sino que puede verse de diferente manera, en la que el estado toma la rienda del progreso de su nación, por eso se puede conceptualizar desde dos ángulos, uno en sentido amplio y otro restringido, tomando como punto de partida la concepción restrictiva o mejor limitativa de lo que es la POLÍTICA.

En este sentido la maestra Aurora Arnaiz, vierte dos conceptos de POLÍTICA, uno - amplio y el otro es restringido, en el primero expresa que:

"Por política se entiende todo cuanto hace posible la vida del hombre para realizar el bien común, hemos de aceptar que todo acto político es axiológico como principio y fin de la acción comunitaria".⁶

En el segundo explica que: "La política es la toma de decisiones por medios públicos, se ocupa primordialmente del gobierno, es decir, de la dirección y autodirección de las grandes comunidades humanas".⁷

Por tanto la POLÍTICA, es una actividad que tiene una libertad condicionada por el derecho positivo del Estado. Y es la propia ley que confiere atribuciones al titular de la decisión política.

Después de haber analizado detenidamente cada una de las ideas vertidas por el maestro Eduardo Andrade y la maestra Aurora Arnaiz, así como las de Norberto Bobbio, considero que se puede definir a la POLÍTICA como:

La actividad humana que tiene relación con la dirección y autodirección de los asuntos públicos concernientes al Estado, cuyas situaciones se asimilan en ocasiones a conflictos entre individuos o entre grupos sociales específicamente bien determinados, o a relaciones amigo-enemigo en las que la finalidad es la lucha del poder por el poder,

⁵ BOBBIO, Norberto y otros, op. cit., p. 1215- 1225.

⁶ ARNAIZ Amigo, Aurora, Del estado y su derecho. (estudios políticos), Porrúa, 1987, p. 184.

⁷ ARNAIZ Amigo, Aurora, op. cit. p. 184.

buscando su justificación en el derecho positivo, así como en el derecho consuetudinario que regula dicha práctica axiológica

Se puede decir también que es aquella labor limitada únicamente al gobernante -presidente constitucional- en la dirección del estado de acuerdo con una ideología de equidad y justicia que señala nuestro marco jurídico fundamentado en la Constitución Política mexicana.

Por eso a la POLÍTICA se le ha determinado un lugar muy importante en nuestros días, sobre todo que en la actualidad es considerada como *la ciencia de gobernar un estado*.

Trasportando cada una de las ideas anteriores a nuestro país podemos ver que de alguna manera tienen influencia, puesto que actualmente se habla de política económica, política agraria, política internacional, política educativa, política laboral, política de seguridad social, entre otras; así como también se habla de la manera en que van a ser llevadas a cabo.

Por eso al Presidente de la República compete analizar y realizar cada una de las políticas arriba mencionadas a través de planes y/o programas de desarrollo en los que se colocan las diversas políticas, estructurándose éstas mediante la fijación de metas a corto, mediano y largo plazo, que se deben cumplir durante el periodo en el que se encuentre en funciones el Presidente Constitucional de la República.

En lo tocante a lo *POLÍTICO* se puede decir que es todo acontecimiento natural o provocado por el hombre y que interesa al Estado, es decir, todo acto ya sea éste de carácter jurídico o no y que va a tener efectos en el mundo formal de la ley y en el ámbito material del medio social en que este haya ocurrido; ocasionando dentro de nuestro marco jurídico situaciones de emergencia que apelan a la solidaridad de los ciudadanos, quienes apoyándose en los representantes de la Administración Pública Federal o local -presidente de la república, gobernadores y presidentes municipales-, quienes a su vez tienen que hayar su basamento de su actuación en la Ley Fundamental y las leyes que de ella emanan, así como los reglamentos y circulares, siempre y cuando no vulneren la soberanía nacional.

Es de mencionar que lo *POLÍTICO* como poder tiene la tendencia de mantener y garantizar el orden jurídico, que de este modo se transforma en derecho positivo, a través

de la función legislativa de sus órganos, o que le imprimen tal carácter por la aplicación de una costumbre como solución a casos concretos

Por otro lado, lo *POLÍTICO* dentro del contexto de la *POLÍTICA* se refiere no tanto al estado o gobierno, sino a ciertas funciones o actividades que llevan a la designación autoritaria de valores dentro y para una sociedad, o relacionadas de manera importante con el poder, gobierno o autoridad.

De los dos puntos de vista descritos arriba respecto a lo *POLÍTICO* hay una complementación de ideas, puesto que en uno se señala como referencia los aconteceres de orden jurídico, pero que tienen repercusión en la realidad jurídica y en el segundo se hacen notar las funciones o actividades de carácter autoritario; en el que el gobernante designa los valores y los mecanismos legales que pueden ser benéficos para la sociedad, así como la forma de como deben ser llevados a cabo por el Jefe del Poder Ejecutivo, siempre y cuando esté dentro de las atribuciones legislativas o de carácter reglamentario que establece nuestra Ley Fundamental.

1.2. Forma de Gobierno

El doctor Biscaretti ha señalado que: " con la expresión **FORMA DE GOBIERNO** se suele indicar la recíproca posición en que se encuentran los diversos órganos constitucionales del Estado. Tomando el vocablo **GOBIERNO** no en el sentido lato que le es propio como elemento constitutivo del estado, sino en otro más estricto que significa el conjunto sólo de las principales instituciones estatales (gobierno supremo), superando por consiguiente el sentido ulterior restringidísimo que se refiere sólo a los órganos colocados en los departamentos del poder ejecutivo".¹

Del punto de vista de Biscaretti di Ruffia, es posible deducir la diferencia entre lo que es forma de gobierno y lo que es forma de estado, puesto que la palabra gobierno se refiere al poder ejecutivo, al presidente en nuestro caso, que dirige a la nación, en cambio cuando se refiere a la forma de estado, indica que el gobierno es un elemento constitutivo del estado, es decir, que éste se compone de un territorio, de un pueblo y de un gobierno.

¹ BISCARETTI Di Ruffia, Paolo, Derecho Constitucional, Edit. Tecnos, Madrid, 1965.

La república como forma de gobierno tuvo su principio con el genial político florentino Nicolás Maquiavelo, quien al comienzo de su obra el Príncipe afirmó: " Todos los Estados, todas las dominaciones que tuvieron y tienen autoridad sobre los hombres, fueron o son repúblicas o principados".

Para Bernaschina González al referirse al concepto de forma de gobierno nos dice:

" Hasta ahora, la teoría sobre las formas de gobierno tenía un carácter, material que, se relacionaba con el poder y la libertad. La división de los gobiernos de Aristóteles, tomada por los filósofos de los siglos XVII y XVIII, tenía una base política, relacionada, con la libertad. Además la forma afectaba al gobierno y no al Estado; se decía que el Estado subsistía aún cuando cambiara el gobierno o adoptara una forma distinta".⁹

El maestro Daniel Moreno comentando la teoría Aristotélica, indica que: " hay monarquía cuando una persona atiende al interés general y que hay república cuando la ciudadanía gobierna en vista del bien común."¹⁰

En la actualidad a dos formas se han reducido los sistemas de gobierno, una la monarquía y la otra la república, de la que aquí me ocuparé.

La REPÚBLICA es la forma de gobierno de carácter representativo en el que la soberanía reside en el pueblo, que es personificado por un jefe supremo llamado PRESIDENTE.

También la República en su concepción actual es de tendencia democrática y está concebida como un estado en que los poderes de casi todos sus órganos emanan del pueblo y en que todos los ciudadanos son iguales ante la ley.

En efecto la concepción republicana consiste en la consideración de que la cosa pública es patrimonio de todos los miembros del cuerpo social, sin distinción de clases; que todos son ciudadanos; que todos tienen un destino común del que todos son solidarios, formando una verdadera asociación en la que todos tienen iguales derechos y que no conoce otra autoridad que la voluntad general libremente expresada.¹¹

⁹ BERNASCHINA González, Mario, Manual de Derecho Constitucional, 3a. ed., Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1958.

¹⁰ MORENO, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa, décimo primera edición, 1990.

¹¹ Enciclopedia Autodidáctica QUILLIET, Tomo I, Edit. Cumbre S.A., p.535.

Ahora bien, nuestra Carta Magna en su artículo 40 establece que: " Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental".¹²

Cabe señalar que la forma de gobierno que adopta nuestro país se desprende del artículo constitucional antes descrito, la cual es el de ser una República en la que los ciudadanos eligen periódicamente al Jefe de Estado quien de manera temporal desempeña ese cargo.

En este sentido se pueden mencionar algunos aspectos que dieron origen a nuestro sistema de gobierno y son:

Que el régimen republicano fue adoptado por primera vez en el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana de 1814, el Acta Constitutiva de la Federación y la Constitución de 1824.

Cabe mencionar también que en este Congreso Constituyente de 1824, Fray Servando Teresa de Mier, dijo al pueblo:

" Sostén la independencia, pero la independencia absoluta, la independencia sin --- nuevo amo, la independencia republicana."

Es de considerar que, dichas palabras conmovieron en lo más profundo a los habitantes de la época e hicieron que México adopte esta forma de gobierno que ha perdurado hasta nuestros días, a pesar de dos monarquías, una la de Agustín de Iturbide quien se aprovechó del desorden reinante en los inicios de nuestra vida independiente imponiéndose como emperador, del 19 de mayo de 1822 al 19 de marzo de 1823; la otra de Maximiliano de Habsburgo de 1864 al año de 1867, aprovechando las armas francesas con las que Napoleón III había invadido al país; así como las dictaduras de Antonio López de Santa Anna y la de Porfirio Díaz.

El maestro Daniel Moreno, comenta que no será difícil llegar a comprender cómo en cierto momento la idea democrática se combinó con el concepto de la representación política, conclusión que encontramos en nuestra Constitución Política, pues se afirma que la democracia ha sido considerada normalmente en la teoría política como la forma de

¹² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit. Porrúa, ed. 1995.

gobernar esencialmente popular. Se dice que es el gobierno del pueblo; o que es el sistema en el cual el pueblo se gobierna; en esencia, " el primer fundamento de la democracia popular es el autogobierno del pueblo y tiene la resonancia de una fuerte oposición a toda limitación externa, venida desde afuera. La sugestión de la autonomía de la voluntad ya había independizado el pensamiento, la conciencia, la moral, la libertad individual, el hombre autónomo no admitía coerción extraña ni autoridad trascendente".¹¹

El maestro Daniel Moreno, más adelante, nos habla sobre la idea de Luis Izaga quien sostiene sobre la representatividad lo siguiente: " Por muy partidario que sea del régimen representativo moderno, en el que es necesario admitir el Derecho Electoral, para la designación de los miembros del Parlamento, no creemos que el electorado mismo sea esencial a la vida del Estado. Así lo han demostrado los siglos y la experiencia contemporánea, y así lo concibe también el reconocer la licitud y, a veces, la conveniencia de sistemas de Estado y Gobierno en los que no existe ni el derecho ni la función electoral. Pero aun cuando en ciertos sistemas de gobierno, hoy en día, sin duda, establecidos en todos los países civilizados, exista la función y el derecho electoral, no es función y poder del Estado; es una operación, un trámite indispensable para la formación de todos o de algunos de los órganos que ejerzan las funciones del Estado".¹²

En este sentido al hablar de forma de gobierno, como la que se ha adoptado en nuestra Constitución, el artículo 40 que es el de una República representativa en la que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo, en la que es el mismo pueblo libre de decidir sobre la modificación de la forma de gobierno, en la mejor manera que le convenga, de acuerdo a los lineamientos constitucionales; del mismo modo el mismo artículo establece el origen popular del Estado y el del pueblo como principio y fin de la estructura social, puesto que éste busca como finalidad el progreso y beneficio de la colectividad que lo constituye; por lo tanto de este ordenamiento se desprende el origen de la representatividad que consiste en que todo poder público dimana del pueblo y del funcionamiento del sistema electoral que existe en nuestro país, y que se instituye para beneficio de éste. También se ha tocado en líneas anteriores otro de los aspectos que tienen

¹¹ MORENO, Daniel, Democracia Burguesa-Democracia Socialista, B. Costa Amic editor, 1976, p. 18-19.

¹² MORENO, Daniel, op. cit., p. 8-9.

repercusión en nuestra organización social, nos estamos refiriendo a la Soberanía, que ha sido definida por diferentes autores en diversas épocas y en distintos lugares, comenzando por Aristóteles, Grocio, Del Vecchio, Bodino y Herman Heller en el extranjero, en México, por Aurora Arnaiz y Andrés Serra Rojas. De los diversos autores citados, los conceptos que son más adecuados para los fines de este trabajo son los de Herman Heller y Bodino, siendo los siguientes:

Herman Heller expresa que la Soberanía: " Es la facultad del Estado para crear y garantizar el derecho positivo". Y Bodino señala al respecto que: " La soberanía es el poder supremo sobre los ciudadanos y súbditos, no sometidos a las leyes".¹⁵

Por otro lado, se confirma que en el sistema representativo es el pueblo el que ejercerá su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, es decir, que ante la imposibilidad práctica de llevar el gobierno por sí mismo, el pueblo delega a ciertos órganos las facultades de actuar en su nombre; por lo que el contenido de la representatividad consiste en el hecho de que el mismo pueblo o mejor dicho los gobernados que cuentan con la mayoría de edad, deben seleccionar democráticamente a sus dirigentes a través de un proceso electoral previamente establecido, que permite la libre competencia de partidos políticos, de los que son elegidos por sufragio universal los representantes más adecuados para satisfacer las necesidades de los individuos que conforman las diversas comunidades del país. Ahora bien dichos dirigentes al pretender por el pueblo crear el orden jurídico en el que se van a fijar las reglas legales que normarán la actividad de los demás órganos de poder y de la nación en general. Lo que ha generado como aspiración de los hombres, que la organización política es creada para ayudarlos a conseguir la felicidad, la paz y la seguridad, para así preservar sus derechos fundamentales.

En relación a lo establecido por nuestra Ley Fundamental, ésta determina que son representantes en nuestro sistema político a nivel Federal:

1.- El órgano legislativo integrado por dos Cámaras y que se denomina **CONGRESO DE LA UNIÓN**, cuyo fundamento se encuentra en el artículo 50 constitucional que a la letra dice:

¹⁵ ARNAIZ Amigo, Aurora, Soberanía y Potestad, Porrúa, 1981, p. 126-127.

" El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se depósita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores."

2.- También se considera parte de la representatividad de la República al *JEFE DEL EJECUTIVO*.

Ahora bien, a nivel local -entidad federativa-, tenemos como representantes de la ciudadanía:

- 1.- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal (Asamblea de Representantes).
- 2.- Al Jefe del Departamento del Distrito Federal.
- 3.- A los Gobernadores de los Estados y Presidentes Municipales.
- 4.- Las Legislaturas locales de cada entidad federativa.
- 5.- Los Consejeros ciudadanos del Distrito Federal.

Todos ellos conforman los órganos estatales de mayor relevancia, ya que son electos por sufragio directo del pueblo, quien delega en ellos, por un lado su soberanía y por otro la dirección de sus destinos que deben ser encaminados a la felicidad y el progreso digno del Estado del que son parte.

1.2.1. Federalismo.

El *federalismo*, al igual que la forma de gobierno, ha tenido una evolución histórica, la cual se desglosará en breves líneas; así como de la relevancia que ha tenido en nuestros días ésta parte constitutiva del sistema de gobierno que rige en nuestra República, pero primeramente es necesario conceptualizar lo que es el *federalismo* siendo esto de la siguiente manera:

El Diccionario Jurídico mexicano señala que por Estado Federal se entiende: " La forma de organización del territorio del Estado que se caracteriza por un grado parcial de descentralización jurídico-política, intermedio entre un Estado central y una confederación de estados. En la que se establecen dos clases de ordenes jurídicos parciales: la federación cuyo ámbito espacial de validez es la totalidad del territorio del Estado, y las entidades federativas , que tienen validez en zonas geográficas específicas del territorio estatal".¹⁶

¹⁶ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, 1991 p. 1434.

Clemente Soto, expresa que el *Federalismo*: "Es una corriente política que tiende a disminuir o limitar los poderes del Estado mediante la concesión de autonomías limitadas a los grupos políticos de ámbito geográfico más reducido, o bien mediante la creación de organismos políticos más amplios de carácter supraestatal. El federalismo interno es la forma en que surgió en un principio y la que actualmente goza de una mayor efectividad práctica. El paso de la Confederación al Estado federal se ha convenido en situarlo en la --- desaparición del derecho de los diversos estados miembros a separarse de la unión por su propia voluntad. La primera Constitución de tipo federal fue la norteamericana de 1787".¹⁷

Según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, el término "federal" deriva etimológicamente del latín de la palabra *foedus-eris*, alianza, pacto; y el mismo dice que el adjetivo "federativo", aplicase al sistema de varios estados que, rigiéndose cada uno de ellos por leyes propias, están sujetos en ciertos casos y circunstancias a las decisiones de un gobierno central"¹⁸.

De los conceptos arriba indicados se desprende que nuestra Constitución Política adopte este sistema federal indicando que la República está "... compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

Es característico que en nuestro régimen federal exista una dualidad de gobiernos simultáneos, uno para cada una de las entidades federativas que reciben el nombre de "estados" y otro general, para toda la nación, que fundamentalmente se asienta en un distrito que por ello mismo recibe el nombre de federal y que se halla representado, por los poderes federales. Por lo consiguiente se desprende que sean dos tipos de órganos o poderes, los que distinguen a nuestro régimen federal: por un lado los poderes u órganos locales y por otro los poderes u órganos federales.

Es de mencionar que, el federalismo mexicano tuvo su nacimiento en nuestro derecho en el Acta Constitutiva y la Constitución Política de 1824 mostrando positivos resultados, pero fue desconocido doce años después pues la lucha de partidos y las intrigas políticas traerían el sistema centralista que en ese tiempo originó funestas consecuencias

¹⁷ SOTO Alvarez, Clemente, op.cit., p. 131.

¹⁸ Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, 16a.Ed., Madrid, 1939.

para nuestro país. Posteriormente fue retomado en las Constituciones de 1857 y la de 1917 de la manera en que lo conocemos actualmente, así como de la forma en que se aplica en nuestros días.

Es aquí en que cabe señalar que el *FEDERALISMO* como forma de organización política tuvo su origen a fines del siglo XVIII en Estados Unidos de Norteamérica y que en esa época se encontraba constituido por las trece colonias inglesas que dentro de su organización eran independientes una de la otra, pero ligadas entre sí por una comunidad de origen, idioma, religión y costumbres y, que se verían fortalecidas por la lucha que todas tenían contra Inglaterra; después de lograr su independencia, encontraron que unificándose en un solo Estado constituían una fuerza altamente considerable, porque por un lado contaban con la idea de soberanía de cada estado y por otro la idea de un poder superior que los concentraría como una federación. Por eso el maestro Ignacio Burgoa, señala que: "Un Estado Federal es una entidad que se crea a través de la composición de entidades o estados que antes estaban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos".

En conclusión se trata de un organismo compuesto por estados particulares, autónomos con constituciones propias pero sujetos a una Constitución superior que da la pauta para organizar a la federación y a los estados miembros mediante sistemas de *COMPETENCIAS*.

Por otro lado, se puede decir que, al estado federal se le puede concebir como un Estado altamente descentralizado, porque en él hay tres formas, una la propiamente administrativa conocida como municipio, la provincial y la tercera la federal o la de los estados miembros. De lo anterior se desprende que el sistema federal viene a ser, la organización política más a propósito para mantener a salvo los derechos e intereses del pueblo, mediante una dualidad de gobiernos que se frenan uno al otro y en los cuales el único soberano es el pueblo que los crea.

Retomando lo dicho por nuestro artículo 40 constitucional de que los estados son libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior nos hace ver que, a través de las legislaturas locales, tienen la facultad para elaborar su propio régimen jurídico y su constitución, siempre que se sujeten a las disposiciones de la federal. Los estados de la

Federación disfrutan de libertad para gobernarse asimismo, dentro de las bases generales señaladas por el título quinto de nuestra Carta Magna y que poseen patrimonio y personalidad jurídica distintas al de los demás estados miembros y a los de la federación, pero en su caso de entidad federativa carecen de personalidad y representación para pactar en el ámbito internacional.

Todo lo expresado hasta aquí respecto al sistema federal que adopta nuestro país es acorde con lo expresado por el Lic. Carlos Sánchez Mejorada y Velasco, que afirma que la estructura del sistema federal está asentada básicamente en un tripié conformado por los artículos constitucionales 40, 41, y 124; al igual que los hechos históricos que dieron origen a dicho sistema, principalmente en Estados Unidos de Norteamérica, pues ellos gracias a la Convención de Filadelfia de 1787 decidieron constituirse en una Federación en la que los estados miembros conservaron ciertas facultades y delegaron otras al gobierno federal.¹⁹

También por su parte el maestro Andrés Serra R., respecto al sistema federal coincide en que dicho sistema tuvo su cuna en los Estados Unidos y que fue adoptado en México en el documento constitucional de 1824 y su Acta constitutiva, no como copia del señalado en el país del norte sino que lo tomó como un vasto ejemplo de comparación y punto de partida para establecer la forma de gobierno que en la actualidad nos rige, junto con la influencia de otros países como Francia e Inglaterra entre otros y que debido a sus adelantos en esta esfera, permitieron que los pensadores mexicanos de la época compaginaran con dichas ideas y las plasmaran como fundamento y estructura del Estado mexicano perdurando hasta nuestros días con un pequeño altibajo comprendido entre los años de 1836 a 1857.

1.2.2. Democracia.

Democracia es una palabra que, según su origen significa " *GOBIERNO DEL PUEBLO* ", es decir, los gobernantes son elegidos por el pueblo mediante el voto. Es el gobierno de todos los ciudadanos o la posibilidad de participar directamente o de manera indirecta en el gobierno.

¹⁹ SANCHEZ Mejorada y Velasco Carlos, El Sistema Federal, México, Procuraduría General de la República, 1976.

Como elemento central de la Democracia está la libertad del individuo para participar activamente en la Política del Estado.

Ahora bien, desde el punto de vista jurídico a la Democracia se le puede interpretar como el gobierno de todos para todos y en beneficio de todos; esta forma de gobierno se manifiesta mediante la voluntad del pueblo, pues es él el que tiene la libertad de emitir su voto, aunque no es la voluntad de todos la que prevalece, sino la de la mayoría, en virtud de que ésta tiene la fuerza, pues es lógico que el poder radique en la fuerza.

El poder del Estado compete en la democracia al pueblo porque la mayoría de los ciudadanos es la que dirige la política del Estado. Todos los órganos del poder público están subordinados a las decisiones del pueblo.

La forma de gobierno democrático se caracteriza porque la voluntad y actividad del Estado es formada y ejercida por los mismos que están sometidos a ella; consecuentemente, el pueblo, a quien se dirige el poder del Estado, es al mismo tiempo sujeto de ese poder; la voluntad del pueblo se transforma en la voluntad del Estado. En síntesis, la soberanía como resultado, reside esencial y originalmente en el pueblo.

Puede afirmarse que la Democracia es la forma de gobierno mediante la cual se forma una sociedad en la que cada miembro, uniéndose a los demás sigue manteniendo su libertad anterior.

También es de mencionar que la Democracia es otro de los principios fundamentales de la organización política Mexicana, que permite a los ciudadanos tomar parte activa en la toma de decisiones respecto a la elección de sus representantes, o en un momento dado de cambiar su forma de gobierno siempre y cuando ésta vaya de acuerdo con sus intereses comunes que deben ir encaminados a su beneficio, progreso y felicidad.

El maestro Andrés Serra Rojas en su texto de Ciencia Política, da un concepto de lo que es la democracia diciendo: " La democracia es un sistema o régimen político, una forma de gobierno o modo de vida social, en que el pueblo dispone de los medios idóneos y eficaces para determinar su destino, la integración de sus órganos fundamentales o para expresar la orientación ideológica y sustentación de sus instituciones".²⁰

²⁰

SERRA Rojas, Andrés, Ciencia Política, Porrúa, 1993, p.591.

Por su parte Pablo Lucas Verdú dice que: " Entendemos por democracia, un régimen político que institucionaliza la participación de todo el pueblo, en la organización y ejercicio del poder político mediante la intercomunicación y diálogo permanentes entre gobernantes y gobernados y el respeto de los derechos y libertades fundamentales dentro de una justa estructura económica".²¹

La democracia es un régimen que se esfuerza por hacer participar al mayor número de ciudadanos, de una manera efectiva, en los asuntos políticos del Estado. Los defensores actuales de la democracia se expresan así: " La democracia es una idea potente. Lo es así porque respeta el deseo natural en todo hombre de participar en su propio gobierno. Es poderosa porque está fundada en la creencia de que todo hombre se encuentra capacitado para aprender el arte de su autogobierno. Y es bien sabido por todo el mundo que la fe en esta capacidad y el reconocimiento de este deseo conmueven las aspiraciones más hondas y penetrantes del hombre".²²

Hemos insistido que a nuestro juicio la democracia es el medio más poderoso y eficaz para la legitimación del poder y que sin ella el Estado no sería sino una horda de ladrones, de aprovechados audaces o de parásitos ocasionales. Todo el proceso histórico es un vaivén entre la libertad y la esclavitud en la que el pueblo no ha sido sino un sufrido y negligente espectador, que se reserva despertar sólo en las grandes ocasiones.²³

Como ya lo había advertido Juan Jacobo Rosseau, las democracias mayoritarias y representativas son negaciones evidentes de la misma democracia al imponer a un sector importante minoritario un sistema político contrario a sus convicciones. ¿Por qué dejar sin representación auténtica a esos grupos? La representación proporcional y funcional se esfuerza por suplir estas imperfecciones democráticas reconociendo los residuos electorales.

²¹ LUCAS Verdú, Pablo, Curso de Derecho Político, Vol. II, Edit. Tecnos Madrid, p. 233.

²² Diversos autores, "La fuerza de la idea democrática", Eds. Uthea, núm. 211, 1964, p. V.

²³ FRIEDRICH, C.J., La democracia como forma política y como forma de vida, Edit. Tecnos Madrid, 1961.

Como parte de la historia de la democracia, Don Ponciano Arriaga en su época conceptualizó a ésta diciendo: "La democracia es el mando, el poder, el gobierno, la autoridad, la judicatura del pueblo. El gobierno popular y democrático se funda en la igualdad de los hombres, se manifiesta por su libertad, se consume y perfecciona por la fraternidad"²⁴

El maestro Andrés Serra R., nos dice que ha clasificado a la democracia en Política y Social, Real y Formal; en cuanto a las dos primeras dice: Hay un profundo contraste entre la democracia antigua y la democracia moderna, aquella con la intervención directa del pueblo y ésta con el sistema representativo.

La democracia moderna nace con un vicio de origen al convertirse en un sistema protector de los intereses, egoísmos y pasiones humanas, pero la fuerza de la idea democrática ha permitido el revisar constantemente los vicios que la envuelven y anteponerlos a la situación de los problemas sociales básicos. En el pasado el pueblo ha apoyado las instituciones y ofrendando su vida para que una clase social lo explote, pero hoy ya sabe cómo preservar sus libertades. El Estado democrático moderno se apoya en los principios del Estado liberal. Pero hoy se le sustituye por la democracia social que es un concepto elevado y noble, porque es un régimen que no excluye a nadie, que entrega a una sociedad la responsabilidad de su propio destino y sabe reconocer los valores de los demás grupos humanos.

"La democracia actual: ese tránsito de la democracia política a su forma actual, es la etapa que marca la declinación del liberalismo como ideología y la *gravitación de lo social en la conformación de las funciones y estructura del poder en el Estado*. La democracia moderna, defensiva, individualista, fruto de las revoluciones inglesa, 1688, americana, 1766 y francesa, 1789, que *radicó el poder en la nación* proclamó los derechos individuales y las libertades políticas, y *garantizó el dominio económico de la clase media* y su efectivo advenimiento al poder público, *debió ceder paso a la democracia social*. La igualdad política tiende a completarse con la igualdad social y económica, en un vasto proceso en el que la democracia opera en el plano moral y material antes que en el formal. Es decir, pasa a

²⁴ RABASA, Emilio y Caballero Gloria, Mexicano: ésta es tu Constitución, M. A. Porrúa, ed. 1994, p. 158.

gravitar como régimen político, como concepción de la vida y del orden social y accesoriamente como forma de gobierno, como técnica gubernamental. *Los derechos políticos se complementan con los derechos sociales, con la seguridad social. La -- propiedad privada es objeto de limitaciones haciéndola compatible con el bienestar social*".²⁵

La rapidez de los sucesos desde fines del siglo pasado y el siglo actual, señalan la transformación de la democracia política o la democracia como forma de gobierno a la democracia social, como una poderosa fuerza de organización social

La libre empresa, la libre iniciativa, el espíritu de lucro, la acción personal del hombre conquistando su propio albedrío, el olvido de los sufrimientos sociales, las grandes carencias colectivas, es un cuadro que aún está vivo que pronto debe transformarse, *para -- subordinarse a una democracia social*. En la medida que este desarrollo se perturbe o se retrase, *mayores serán los sufrimientos sociales*. Para entonces la democracia será responsabilidad, seguridad social, control de fortunas, límite de voracidad, *clara vocación a la libertad social*. En cuanto a su segunda clasificación -democracia formal y democracia real- expresa que la democracia constituye un bello ideal para todos los pueblos de la tierra y el único camino para apoyar y justificar todas las formas políticas. Hasta hoy ningún pueblo registra un sistema democrático perfecto, porque ellos oscilan desde las formas más rudimentarias hasta las que se esfuerzan por alcanzar su más diáfana expresión.

El ideal democrático se proyecta y consagra en los textos constitucionales y su reglamentación se deja a las leyes ordinarias y demás disposiciones de carácter general. Nuestra Constitución en sus artículos, 39, 40 y 41 consagran la República representativa, democrática y federal. Por su parte el artículo 30., fracción I, inciso b) de la misma, impone al Estado orientar la educación con sentido democrático: "- . . . a) Será democrático, considerando a la democracia solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento, económico, social y cultural del pueblo".

La democracia formal es la que aparece consagrada en el orden jurídico de una Nación, como figura o determinación exterior de su contenido ideal, como requisitos

²⁵ FAYT, Carlos S., Derecho político., Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1960.

externos o aspectos de expresión. Equivale al mundo del deber ser, es decir, forma un anhelo o aspiración de un orden superior.

Pero esos principios, fines y normas no siempre se cumplen en la magnitud y circunstancias precisas. Malos sistemas electorales, abusos de las autoridades, limitaciones culturales y económicas del Cuerpo electoral, impiden una aplicación justa de ella, prestándose a engaños y a mistificaciones para suplantar o desviar la voluntad popular.

No es suficiente consagrar la democracia formal, es necesario el proceso adecuado para su más auténtica expresión. La estructura del Estado, la composición de la sociedad, son factores que determinan la validez de un sistema democrático.²⁶

Por otro lado, a la democracia se le ha clasificado en tres formas, las cuales son: *la democracia directa, la democracia semidirecta o semirepresentativa y la democracia representativa.*

En cuanto a la primera, o sea *la democracia directa*, ésta consiste en el hecho de que el pueblo ejerce directamente el poder, es decir, que todos los ciudadanos al mismo tiempo gobiernan, crean sus normas conocidas como orden jurídico y mediante éste imparten justicia. Se puede afirmar que una democracia de estas características, jamás ha existido y mucho menos puede llegar a existir, sobretudo en nuestros tiempos, en los que la vida social ha adquirido una extraordinaria complejidad; puesto que una República verdaderamente democrática debería contar con la intervención, en los negocios públicos, de la totalidad del pueblo sin intermediarios.

En lo que toca a *la democracia semidirecta o semi representativa*, ésta se puede traducir en que son ciertos derechos que se otorgan al pueblo para designar a determinadas personas, que debido a su poder económico eligen a los gobernantes federales o estatales, depositando su voto a nombre de la comunidad a la que representan, así como su voto personal, a favor del candidato más adecuado o del candidato que debido al poder político que tiene pretende reelegirse.

Por último tenemos en esta clasificación a *la democracia representativa*, cuyo contenido consiste en que el pueblo directamente mediante sufragio universal elige a sus dirigentes sin intermediación de ninguna persona que actúe por ellos, sino que cada

²⁶

SERRA Rojas, Andrés, *op. cit.*, p. 597- 599.

ciudadano libremente y de manera personal decide votar sobre el candidato de su predilección de cualquiera de los nueve partidos políticos que compiten por el poder.

Es de suponerse que en los regímenes que aspiran a la idea democrática, se otorga oportunidad a todos los ciudadanos para que participen en el proceso de elección de los gobernantes. La libertad individual, la igualdad ante la ley son conceptos muy utilizados en este sistema. Puesto que gracias a ellos se puede seleccionar de una manera clara y transparente a los dirigentes del país, sean estos a nivel federal o a nivel local.

Rousseau, defensor a ultranza de la libertad sin límites, escribe que: "En un pueblo ideal existe una voluntad colectiva encaminada únicamente al bien común".²⁷

El maestro Raúl Carranca y Rivas, en razón a lo expresado por Rousseau nos dice -- que: la voluntad colectiva no es privilegio de un pueblo ideal, y cree asimismo que dicha voluntad no puede buscar sino el bien común general.²⁸

Desde el punto de vista particular, la Democracia es el gobierno del pueblo que manifiesta su voluntad encaminándose hacia el bien común, dándole a otro pueblo semejante su espacio en el tiempo y en la sociedad.

Como una constante aspiración del pueblo mexicano, en la democracia se ha reconocido una forma justa de gobierno; porque en ella a través de su evolución se han soportado despotismos y dictaduras, siendo éstas la de Iturbide, Santa Anna, Maximiliano, Díaz y Huerta, hombres que siempre creyeron que la mejor manera de dirigir a una Nación es mediante la imposición de la ley sin importarles las necesidades más inmediatas y perennes que anhelaba la nación, es decir, que dentro de los dos imperios y las tres dictaduras se hizo vivir al pueblo mexicano en la incertidumbre e injusticia de lo que sería de un día para otro; puesto que los cinco gobernantes del México de entonces fueron el ejemplo de la negación democrática y contra quienes el pueblo se levantó en armas, ya que sólo con ellas fue posible desposeer del poder con que se ostentaron esos cinco personajes, para intentar implantar un régimen político que sea más justo.

A Francisco I. Madero a quien se le ha denominado el Apóstol de la Democracia y que enarboló la bandera revolucionaria contra la dictadura de Porfirio Díaz, basado en el

²⁷ ROSSEAU, J. Jacobo, El Contrato Social.

²⁸ CARRANCA y Rivas, Raúl, Democracia y libertad, Revista de revistas, octubre de 1990, Caleidoscopio Jurídico-Político, U.N.A.M., Facultad de Derecho, 1991.

Plan de San Luis del 5 de octubre de 1910, en él incito al pueblo a la revolución armada. En dicho documento dijo: " En México, como República democrática, el poder público no puede tener otro origen ni otra base que la voluntad general". En dicho Plan también se plasmó y cristalizó el lema revolucionario "*Sufragio Efectivo. No reelección*", que sintetizó los anhelos democráticos populares.

1.3. Sistema Presidencial y sus caracteres.

Como se ha señalado en el inciso anterior, correspondiente a las formas de gobierno, se indicó que eran la Monarquía y la República, de las cuales, en la primera, el sistema que se ha ido adoptando es el parlamentario en cuyo seno se ha visto que existe un rey que es el Jefe de Estado y un Jefe de gobierno que en este caso es el Primer Ministro, que es designado y removido por el cuerpo legislativo - parlamento -, en cambio en la forma de gobierno *REPUBLICANA* el sistema adoptado es el Presidencial, en el que el *Presidente Constitucional de la República* por un lado es electo por sufragio directo, en el que el pueblo elige al que cree que es el mejor candidato de entre varios, verbigracia el caso de México, en el que el Presidente es electo mediante voto directo y que para ser elegido, nuestra Constitución mexicana dentro del marco jurídico con el que está estructurada, permite la competencia entre partidos políticos, quienes presentan y registran a sus candidatos primero ante la Secretaría de Gobernación y luego a la Nación, a quienes deben mostrar su plataforma política y de desarrollo, como propósito de ser llevadas a cabo en caso de ser electos.

El doctor Carpizo por su parte ha señalado que por sistema de gobierno debe entenderse: "La existencia de dos o más detentadores del poder, cada uno de ellos con competencia otorgada constitucionalmente y que al actuar tienen la obligación de cooperar - con el otro u otros en la constitución de la unidad del Estado que se manifiesta en la estructura real del poder político en un país".²⁹

Desde luego, algunos tratadistas como Joseph Lapalombara han afirmado que en un sistema presidencial, el Presidente, es Jefe de Estado y de Gobierno a la vez, por lo tanto es independiente del poder Legislativo, por lo que no depende mayor ni continuamente de éste para su existencia o sobrevivencia; los poderes legislativo y ejecutivo son interdependientes:

²⁹ CARPIZO, Jorge, La Constitución mexicana de 1917, México U.N.A.M., 1973.

el Legislativo no está obligado a aprobar los proyectos de ley que provienen del ejecutivo, sin embargo el presidente podrá vetar las leyes del legislativo; también el presidente tiene la facultad de realizar nombramientos, el legislativo tiene la facultad de autorizar o no recursos económicos; el ejecutivo puede apelar directamente a través de plebiscitos y referendos, el legislativo puede juzgar y remover al presidente; el presidente tiene una gran injerencia en la designación de los miembros del gabinete, en la presentación de iniciativas de leyes y en la preparación del presupuesto.³⁰

El tratadista Tomás Rodríguez Z., explica que la esencia del régimen presidencial se encuentra en que:

- 1) el Presidente es el jefe de Estado y de Gobierno;
- 2) el Presidente es auxiliado por un gabinete con funciones consultivas;
- 3) ni el Presidente ni su Gobierno son responsables ante el poder legislativo al cual no asisten.³¹

En la opinión del Dr. Jorge Carpizo, las características del sistema presidencial son las siguientes:

- a) El poder ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es al mismo tiempo, jefe de estado y jefe de gobierno.
- b) El presidente es electo por el pueblo y no por el poder legislativo, lo que le da independencia a éste.
- c) El presidente nombra y renueva libremente a sus secretarías de estado.
- d) Ni el presidente ni los secretarías de estado son políticamente responsables ante el Congreso.
- e) El presidente no puede disolver al congreso, pero el congreso no puede dar un voto de censura.
- f) Ni el presidente ni los secretarías de estado pueden ser miembros del congreso.

³⁰ LAPALOMBARA, Joseph, *Politics within nations*, Nueva Jersey, Prentice-Hall, 1974, p. 198-199.

³¹ RODRÍGUEZ Zamora, Tomás, *El poder ejecutivo en Francia*, en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, año CXII, Tomo XI.VIII, núm. 6, Madrid, Instituto Edit. Reus, 1964, p. 901.

g) El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del congreso".³²

Para Maurice Duverger el sistema presidencial se caracteriza principalmente en la Separación de Poderes, en donde el presidente es designado por sufragio universal, nombra y remueve a sus ministros y éstos no son responsables ante el parlamento.³³

Después de analizar las características del sistema presidencial que han sido estudiadas por algunos eminentes tratadistas, puede verse que en parte coinciden unos con otros en algunos puntos y en otros no, pero en su generalidad son similares; lo que los modifica, se puede pensar, es la amplitud o la restricción a las facultades del presidente en su actuación y que son determinadas expresamente en la Constitución.

Claro está que no todas las características se dan en todos los sistemas presidenciales y mucho menos de manera pura, pero de una u otra forma dan la pauta sobre los principios básicos que podrían servir para precisar si un sistema es presidencial o parlamentario, o si es predominantemente presidencial con matices parlamentarios, o parlamentario con un matiz presidencial.

Por otro lado, en los sistemas presidenciales siempre debe existir en forma más clara y profunda, la separación de poderes, puesto que se trata de realizar un deslinde de forma tajante entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de manera que los miembros integrantes de cada uno de los poderes no sean miembros de otro y que por lo tanto no haya supremacía del poder ejecutivo sobre los otros dos poderes, puesto que constitucionalmente, el Congreso de la Unión y las dos Cámaras que lo integran deberían ejercer un indiscutible control sobre las actividades presidenciales, principalmente las que se desempeñan en el terreno económico, por medio de todos los funcionarios que comprenden la Administración Pública del Estado y que intervienen en los múltiples organismos paraestatales que existen en nuestro país; además en el ámbito jurisdiccional, los tribunales federales, mediante el conocimiento de la materia de Amparo, controlen los actos del presidente y de todas las autoridades administrativas del Estado, siendo esto desde el punto

³² CARPIZO, Jorge, Derecho Constitucional en las Humanidades en el siglo XX. El Derecho, México U.N.A.M., 1976, p. 121.

³³ DUVERGER, Maurice, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Barcelona, Edit. Ariel, 1962, p. 319.

de vista constitucional, anulándolos en los casos que se transgredan los mandamientos de la Ley Fundamental. Esto quiere decir, que en la órbita jurídica el Presidente está sometido al control legislativo y al control judicial, el cual si se ejerce en la realidad. Ahora, si el control legislativo no se desempeña en el mundo de la facticidad política de nuestro país, no es por deficiencias de nuestra Constitución, sino porque, generalmente los Diputados y Senadores no cumplen con el deber que este ordenamiento supremo les impone. Esta situación de hecho obedece a diferentes factores inherentes a la estructura política y humana y no al Derecho de México, las cuales reconocen a su vez como causa primordial: a la falta de vida democrática plena de nuestro país, que en los últimos tiempos ha venido mejorando.

Es conveniente mencionar las palabras del maestro emérito Ignacio Burgoa, quien ha conceptualizado desde su punto de vista qué es el sistema presidencial, diciendo al respecto lo siguiente:

" Es un régimen jurídico-constitucional dentro del que funciona el Poder Ejecutivo Federal personificado en el Presidente de la República".³⁴

Las palabras antes descritas del maestro I. Burgoa, hacen reflexionar en el sentido de que si es el Presidente de la República quien está a cargo del Poder Ejecutivo Federal, debe ejercer única y exclusivamente las atribuciones que la Constitución le otorga, sin ir más allá de ellas, permitiendo así a los otros dos Poderes ejercer las facultades que les competen, aplicando así de manera real la División de Poderes.

También es importante señalar que el maestro Burgoa en su concepto hace notar: *el predominio del Poder Ejecutivo* como carácter principal de nuestro sistema presidencial mexicano y de tal manera hace que se infieran las causas que dieron origen a la supremacía de ese poder en relación a los otros dos poderes.

Por lo tanto es conveniente indicar aquí las causas de la supremacía del Poder Ejecutivo, siendo la principal de todas: *la centralización o concentración de poder* como señala McGregor Burns³⁵, debido a que en los sistemas de gobierno contemporáneos existe un ejecutivo fuerte o muy fuerte.

³⁴ BURGOA Orihucla, Ignacio, Excelsior 8 de abril de 1986, en *Calcidoscopio Jurídico-Político*, Facultad de Derecho U.N.A.M., 1991.

³⁵ MACGREGOR Burns, James, *Gobierno presidencial*, México, Ed. Limusa Wiley, 1967; en los siglos XVI y XVII se distinguieron en el mundo occidental por el gobierno de

El maestro Hector Fix-Zamudio expresa que los elementos que fortalecen la supremacía del ejecutivo son: " a) los factores técnicos que se manifiestan en la planeación de los aspectos económicos, financieros y de seguridad social; b) los factores sociopolíticos que se manifiestan en la necesidad de asegurar la estabilidad política y la concentración de facultades para resolver con energía y diligencia los problemas nacionales".³⁶

Por su parte el maestro Daniel Moreno afirma que el papel predominante del ejecutivo se debe: a) a dos tradiciones de gran autoritarismo: el mundo indígena y el gobierno colonial español; b) a las facultades extraconstitucionales que tiene y c) a la existencia de un partido semifiscal.³⁷

Para el doctor Andrés Serra Rojas toda la vida política de México gira alrededor del presidente por las siguientes causas: a) la ineficacia del poder judicial para oponerse a las violaciones de la ley realizadas por la administración pública; b) concentración de todas las cuestiones que desee conocer; c) el ejercicio de atribuciones constitucionales muy amplias e importantes y d) el ejercicio de actos más allá de la Constitución y que inciden en toda la vida del Estado.³⁸

En el criterio de el doctor Jorge Carpizo el predominio del Presidente mexicano son: a) Es el jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales. b) El debilitamiento del poder legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente, las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están frustrando su carrera política. c) La integración, en buena parte, de la

monarcas muy poderosos que centralizaron el poder, que el siglo XVIII fue la época de las asambleas populares y legislativas; que el XIX y principios del XX se señalan la formación de partidos, y se pregunta si actualmente, en todo el mundo estamos entrando a una etapa de gobierno ejecutivo.

³⁶ FIX-ZAMUDIO, Héctor, Supremacía del ejecutivo en el derecho constitucional mexicano, en Comunicaciones mexicanas al VII Congreso Internacional de derecho comparado, Cuadernos de derecho comparado, núm. 6, México, U.N.A.M., 1967, p. 176-177.

³⁷ MORENO, Daniel, *Ibidem*.

³⁸ SERRA Rojas, Andrés, La función constitucional del presidente de la República, en el Pensamiento jurídico de México en el Derecho Administrativo, México, Porrúa 1962, p. 226-227.

suprema corte de justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado. d) La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del Banco Central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica. e) La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él. f) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto de los medios masivos de comunicación.³⁹

De las causas descritas de diferentes tratadistas, respecto al fortalecimiento del Poder Ejecutivo, al menos en nuestro país, se deben principalmente a su situación económica, a la política desarrollada y a los aspectos sociales y culturales de sus habitantes.

1.4 Presidencialismo.

El maestro I. Burgoa O., después de conceptualizar al sistema presidencial, hace referencia al presidencialismo como:

*"Una degeneración fáctico-política de dicho sistema"*⁴⁰, es decir el sistema presidencial.

Ahora bien, es muy importante advertir que lo que se entiende por presidencialismo en México implica un verdadero sistema integrado por diferentes reglas de juego político consuetudinarias y que por lo tanto no están, ni pueden estar escritas en ningún ordenamiento jurídico, cuyo aprendizaje se obtiene experimentando activamente la política mexicana.

La observancia y cumplimiento de esas reglas consuetudinarias, por un lado caracterizan al Presidencialismo de nuestro país y por otro en el caso de las elecciones populares, se reviste con el acatamiento de las normas jurídicas formales insertas en nuestra Constitución y en las leyes ordinarias sobre la materia. Por ello el sistema político mexicano denominado presidencialismo en su dimensión fáctica y como fuente de sus propias reglas, dejan en claro que el Presidente Constitucional de la República, siempre está subordinado al imperio del derecho.

³⁹ CARPIZO, Jorge, El presidencialismo mexicano, Ed. Siglo XXI, decimosegunda edición, México 1994, p. 25.

⁴⁰ BURGOA Orihuela, Ignacio, op. cit., p. 10.

Dicha degeneración fáctico-política del sistema presidencial se ha venido plasmando a través de la historia de México, sobre todo en la Constitución de 1917 que otorgó al poder ejecutivo facultades visiblemente superiores a las de los otros dos poderes. Esto se puede ver en el artículo 89 Constitucional que concede al Presidente diecinueve facultades de las que en el presente trabajo se expondrán exclusivamente las legislativas. Por tal hecho los poderes del Ejecutivo son tales, que absorben y hacen complementarios del mismo a los otros dos poderes, por las razones de que el Poder Legislativo está integrado en su mayoría por representantes del partido predominante del que el Presidente es jefe y a que los miembros del Poder Judicial son designados por el Presidente y ratificados por el Legislativo, lo que de una u otra forma hace que quede configurada la República, como afirma el politólogo Daniel Cosío Villegas, "Una monarquía absoluta, sexenal y hereditaria en línea transversal".⁴¹

Se puede afirmar entonces que existe presidencialismo en una República cuando en el jefe del Poder Ejecutivo se concentran atribuciones legislativas y ejecutivas, es decir, las que dan origen a leyes que emanan de la Constitución y ejecutivas cuando se refiere a las reglamentarias, siempre y cuando se respete la garantía de fundamentación y motivación señalada en el artículo 16 constitucional, el cual le otorga el marco de legalidad que requieren sus actos.

1.5. División de Poderes.

Si bien es cierto, que dentro de la estructura del Estado moderno en el que nos desenvolvemos está la política como uno de los medios de progreso de los ciudadanos nacionales y que gracias a la forma de gobierno existente en nuestro país, señalada en su artículo 4o Constitucional y que junto con el sistema presidencial que rige en la República Mexicana, ahora es conveniente hablar sobre unos de los puntos de diferencia que señala nuestra Ley Fundamental y que puede ser una línea de partida para una mejor distribución del poder entre los tres organismos que conforman nuestro régimen republicano, representativo, democrático y federal, cuya finalidad es lograr un adecuado equilibrio para velar por una mejor defensa de la soberanía nacional, los derechos y las libertades del

⁴¹ COSÍO Villegas, Daniel, El sistema político mexicano, México, Joaquín Motiz, 1972.

individuo; basado en el principio de " *DIVISION DE PODERES* " cuyo máximo expositor es Montesquieu, quien en su " *ESPIRITU DE LAS LEYES* " ha afirmado que "la libertad sólo puede hallarse... allí donde no se abuse del poder; pero una experiencia eterna nos enseña que todo hombre, investido de autoridad, pretende abusar de ella, no deteniéndose sino hasta que encuentra límites. Para que no pueda abusar del poder es preciso que, por la disposición de las cosas, el poder refrene al poder".

También Montesquieu al describir la constitución inglesa señala como secreto clave de su garantía de buen gobierno, el principio y equilibrio entre los tres poderes, como fórmula mágica para garantizar las libertades individuales y la soberanía nacional. Por eso toda la enseñanza de Montesquieu al girar en torno de la libertad individual señala que " Hay en todos los Estados, tres especies de de poder: el legislativo, el de ejecutar aquello que depende del derecho de gentes y el de ejecutar lo que depende del derecho civil". " Por el primero, el príncipe o el magistrado hace leyes para algún tiempo o para siempre, y corrige o abroga las que existen.

Por el segundo, hace la paz o la guerra , envía o recibe embajadas, vela por la seguridad, previene las invasiones.

Por el tercero, castiga los crímenes o juzga los pleitos de los particulares. Este último debe llamarse Poder judicial y el otro simplemente Poder Ejecutivo del Estado".

" Cuando el Poder Legislativo y el Ejecutivo se reúnen en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados, no hay libertad, porque puede temerse que el Monarca o el Tirano hagan leyes tiránicas, para ejecutarlas tiránicamente". " No hay tampoco libertad si el Poder Judicial no está separado del legislativo y del Ejecutivo. Si está unido a la potestad legislativa el poder de decidir de la vida y de la libertad de los ciudadanos, será arbitrario, -- porque el Juez será al mismo tiempo legislador, si está unido al poder ejecutivo, el juez tendrá en su mano la fuerza del opresor"

Signe señalando Montesquieu: " Todo estaría perdido si el mismo hombre, o el mismo cuerpo de próceres o de nobles, o del pueblo ejerciese esos tres poderes; el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias de los particulares".

Creo, que hay que tener muy presente el tono de Montesquieu para entender la institución moderna y su crisis: pues la División de Poderes debe formularse y establecerse como una garantía de los derechos individuales.

Es de considerarse que en toda organización política -Estado- siempre hay tres funciones públicas fundamentales: la Legislativa, la Judicial y la Ejecutiva o Administrativa, las que en sus orígenes fueron concebidas por Aristóteles y las encontramos en su "*POLÍTICA*", en la que indica: En toda Polis hay tres partes que todo legislador prudente debe en primer término ordenar convenientemente.

Una vez que se organicen bien estas tres partes, puede decirse que la Polis está bien organizada; y realmente, las organizaciones políticas no pueden diferenciarse unas de otras, sino es por la organización diversa de estos tres elementos.

El primero de estos tres elementos es la *Asamblea General*, que delibera sobre los asuntos públicos; el segundo es el cuerpo de *Magistrados* o *Funcionarios Públicos*, cuya naturaleza, atribuciones y modo de designación, es menester reglamentar; el tercero, es el cuerpo *Judicial*.

Es de advertirse que la distinción que hace Aristóteles respecto a la *DIVISIÓN DE PODERES*, según su concepción se basa en las funciones del Estado y que estas -funciones- sean repartidas en órganos distintos; que entre sí se refrenen para garantizar la libertad individual, sino que corresponde a dicha división una tendencia específica que consiste en la exaltación del derecho individual de libertad de la persona, como una finalidad del gobierno.

" Todo lo dicho por Aristóteles en su *Política*, se reduce a una simple exposición de hechos, en los que describe a los distintos Estados comparándolos y deduce que en todos y cada uno de ellos siempre hay tres cosas que considerar: a) La Asamblea deliberante, b) Los Magistrados y c) Los Tribunales...Aristóteles no conoce la distinción de las funciones del Estado. Adivina solamente que hay en el Estado diversos órganos. Ni investiga siquiera las causas, ni las razones de esta diversidad". (Espíritu de las Leyes, Montesquieu). En Polibio (Historia), se advierte una expresión conexas: "...El gobierno de la República Romana estaba refundido en tres cuerpos y, en todos, tan balanceados y bien distribuidos -- los derechos, que nadie, aunque sea romano, podría decir con certeza si el gobierno es

aristocrático, democrático o monárquico. Y con razón: si entendemos a la potestad de los Cónsules, se dirá que es absolutamente monárquico y real; si a la autoridad del Senado, parecerá aristocrático; y si al poder del pueblo, se juzgará que es democrático".

Cicerón (República), nos dice: "Si en una sociedad no se reparten los derechos, los cargos y las obligaciones, de tal manera que los magistrados tengan bastante poder... no puede esperarse permanencia en el orden establecido".

Por su parte Maquiavelo en "*El Arte de la Guerra*" nos dice: Los reinos que tienen buen orden no dan al imperio absoluto a su rey, sino en los ejércitos... en las demás cosas, nada puede hacer sin consejo". Claro está que la objetiva visión de Maquiavelo, desde un punto de vista valorativo nada establece sobre la División de Poderes, sino que sólo conforma con la aguda observación de la realidad y se percató de que repartiendo las funciones y evitando el poder absoluto, puede haber un buen orden... lo que no le impide -- recomendar al Príncipe buscar el orden absoluto.

Es conveniente indicar, que sí, Montesquieu en su *Espíritu de las Leyes* hace un desglose del Estado, señalando que para que haya un buen gobierno los poderes no deben concentrarse en una persona o en una institución política, sino que debe haber una división del poder, encomendándose éste a diferentes órganos estatales que ejerzan sus funciones dentro del aparato social del que son parte, aplicándose entre ellos, y sobre todo en sus funciones de cada órgano, como indica Montesquieu, un freno y un contrapeso para que no haya abuso del poder. Sin embargo en esta institución denominada División de Poderes, hay y hubo tratadistas que están o estuvieron de acuerdo en ello, dentro de los que es conveniente mencionar a Juan Jacobo Rousseau quien en su *Contrato Social* señala sobre dicha división lo siguiente:

" Pero nuestros políticos, no pudiendo dividir la soberanía en su principio, la dividen en su objeto; la dividen en fuerza y voluntad, en poder legislativo y en poder ejecutivo... Hace del soberano un ser quimérico, formando de diversas partes reunidas, lo mismo que se formaría con los cuerpos de los varios cuerpo, de quienes tuviera de uno los ojos; de otro los brazos; de otro los pies. Se dice que los charlatanes del Japón despedazan a un niño en presencia de los espectadores, y que arrojando al aire los miembros uno tras otro, cae el niño vivo y enteramente unido. Como estos son, poco más o menos, los juegos-

de nuestros políticos: después de haber desmembrado el cuerpo social, unen sus piezas sin que se sepa como, valiéndose de uno de esos trucos de feria".

En mi concepción considero que Rosseau, en su punto de vista confundió la soberanía como derecho esencial que reside originariamente en el pueblo y que éste lo delega a sus representantes que libremente ha elegido por considerarlos los más capaces en el desempeño y manejo de los asuntos públicos correspondientes al pueblo, pues la división del poder es parte de la soberanía del pueblo, ya que cuya finalidad es prevenir y garantizar la seguridad y la libertad de la persona, evitando así el abuso del poder y por consiguiente que haya gobiernos tiránicos o dictatoriales en los que se concentra el poder en un sólo individuo.

Después de haber analizado el principio de la División de Poderes en su origen, pasaré al estudio de dicha División de Poderes, la cual se encuentra señalada en el artículo 49 de nuestra Constitución Política, que a la letra dice: *" El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.*

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".

Es aquí el momento para señalar que el principio de la División de Poderes descrito por Montesquieu, tuvo gran repercusión en el ideal de nuestros pensadores liberales de nuestra historia como Hidalgo, Morelos y Juárez entre otros, que propugnaron por la libertad mexicana; por lo que es necesario plantear algunos antecedentes de dicho principio en nuestro país. por eso la Guerra de Independencia no sólo fue un movimiento por la ---- libertad, sino también la búsqueda, estudio y adopción de lo mejor de las doctrinas políticas existentes en el mundo, para proteger al hombre frente al despotismo, la injusticia o la explotación, adaptándolas a nuestro medio.

Por su parte Morelos ya había vislumbrado la estructura de la venidera República, sabiendo interpretar los ideales políticos del pueblo de México, concretándolos en la Constitución de Apatzingán, cuyo documento iba a influir en la evolución

jurídico-política del país, estableciendo la división de funciones en el ejercicio del poder y así con claridad y precisión se lee en su texto: " *Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y de aplicarlas a los casos particulares*", además " *Estos tres poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación*".

Por su parte las Constituciones de 1824, 1857 y la actual de 1917, **Leyes Fundamentales** otorgadas por el pueblo de México, consagraron la **DIVISIÓN DE PODERES**.

Por su parte Francisco I. Madero, apóstol de la democracia, en su época, pudo calificar al gobierno del General Díaz, con las valientes y definitivas palabras: " Tanto el Poder Legislativo, como el Judicial están completamente supeditados al Ejecutivo; la división de poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano, sólo existen en la Carta Magna", con esto quiso decir que el poder supremo del gobierno está concentrado en el Ejecutivo y que los derechos antes señalados para los estados y las personas son elementos figurativos de la Constitución.

Es de considerarse que la división de poderes determinada por nuestra Ley Fundamental permite que:

a) El poder frene al poder, es decir, que haya una distribución equilibrada de las funciones estatales que en la actualidad es poco difícil que se dé, porque el Presidente de la República, entre otras causas es jefe del partido predominante;

b) Se limite el ejercicio de cada poder, obligándolo a realizar exclusivamente la función que le corresponde;

c) Repercute en el beneficio de la libertad individual y colectiva, impidiendo el monopolio de poderes; y

d) Haya una especialización de las funciones, logrando un mejor desempeño de las mismas.

En resumen la **DIVISIÓN DE PODERES**, que señala nuestro artículo 49 de nuestra Carta Magna y que está basado y fundamentado en el principio que Montesquieu plasmó en su " **ESPIRITU DE LAS LEYES**", deja bien claro que no puede ser tajante dicha separación del poder, sino que deja entrever que debe haber entre cada órgano estatal una

coordinación e interdependencia de cada uno de los poderes para que haya un acercamiento al freno y contrapeso de dichos órganos, originando un Equilibrio de funciones y no se cree la concentración absoluta del poder en un solo individuo.

1.6. Facultades Legislativas del Estado.

Efectivamente, gracias a la existencia de la División de Poderes y sobre todo de las funciones de cada órgano estatal; corresponde analizar aquí las funciones legislativas del Estado, que consisten en la actividad necesaria para establecer el orden normativo de nuestra organización política, el cual es un orden especificado, legal y jurídico, que para llegar a él es menester superar muchas etapas previas como son el absolutismo, las dictaduras e incluso los imperios, pero se puede considerar que no es indispensable estudiar cada una de dichas etapas, sino el de comprender y aplicar dicho orden normativo, para concluir en un Estado de Derecho en el que es primero, salvaguardar los derechos y obligaciones consagrados en la Constitución, así como las leyes ordinarias que de ella emanan.

Con todo lo dicho, se puede concluir que la función legislativa: *" Es la actividad vivida por la organización política para establecer , como su orden normativo, precisamente el Derecho"*.⁴²

Del concepto antes descrito, se desprende que para llegar a dicho orden normativo es necesario crear leyes que tengan siempre como carácter: la obligatoriedad, la generalidad, la impersonalidad y la abstracción, teniendo siempre como finalidad la justicia.

Es conveniente en este lugar señalar a Gropalli, quien define la función legislativa del estado de la siguiente manera: *" La función legislativa es aquella actividad del Estado que tiende a crear el orden jurídico y que se concreta a formar y poner las normas que regulan la organización del Estado, de manera general y abstracta, el funcionamiento de sus órganos , las relaciones entre Estado y Ciudadanos y las relaciones entre los mismos ciudadanos"*.(Gropalli)

Es necesario mencionar que dentro de las facultades legislativas del Estado, están implícitas sus funciones, las que siempre han correspondido al pueblo, quien al ejercer el

⁴² I. LOPEZ Portillo y Pacheco, José, Génesis y Teoría general del Estado Moderno, ediciones botas, 1976, p. 689.

derecho de voto, delega dichas funciones a sus representantes, quienes para el mejor desempeño se integran en dos cuerpos colegiados denominados: Cámara de Diputados y Cámara de Senadores. Dichos órganos estatales se integran con fundamento en los artículos 52 y 56 constitucionales de la siguiente manera:

" ART. 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados serán electos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales "

" ART. 56. Para integrar la Cámara de Senadores, en cada Estado y en el Distrito Federal se elegirán cuatro senadores, de los cuales tres serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para cada entidad federativa, los partidos políticos deberán registrar una lista con tres fórmulas de candidatos.

La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad, en elección directa, cada seis años "

Cabe aclarar que en nuestro sistema político la Cámara de Diputados se integra por un total de 500 diputados y la Cámara de Senadores se compone por un total de 128 senadores, quienes en los periodos de sesiones ordinarios y extraordinarios discuten y aprueban iniciativas de ley y someten a juicio político a algún funcionario público que lo merezca, entre otras facultades.

Por otro lado nuestra Carta Magna, no nada más indica que, corresponde al Congreso de la Unión el ejercicio de dichas facultades, sino que señala a otros órganos capacitados para ejercerlas, como son: el Presidente de la República y las legislaturas de los estados, de la manera que señala el artículo 71 constitucional que a la letra dice: *" El derecho de iniciar leyes o decretos compete:*

1. Al Presidente de la República;

II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y

III. A las legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados, o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión.

Las que presentaren los diputados a los senadores se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates".

Si bien es cierto, que originariamente las facultades legislativas han correspondido al pueblo; dentro de nuestro régimen jurídico, no cualquier persona está facultada, para iniciar una ley, sin embargo cada ciudadano tiene la libertad de sugerir al Ejecutivo o alguno de los representantes populares, locales o federales, la conveniencia de expedir una ley o decreto, de acuerdo al ejercicio de su facultad, para someter dicho proyecto a consideración del Congreso de la Unión y éste a su vez podrá aceptarlo o rechazarlo.

Ahora bien, ya que están delimitados los órganos competentes para iniciar proyectos de ley, es conveniente y necesario plasmar cuales son las facultades legislativas del Estado, que encuentran su fundamento en el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo las siguientes:

" ART. 73. El Congreso tiene facultad:

I. Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal;

II. Derogada;

III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:

1o. Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos.

2o. Que se compruebe ante el Congreso que tienen los elementos bastantes para proveer a su existencia política.

3o. Que sean oídas las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de los seis meses contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.

4o. Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días, contados desde la fecha en le sea pedido.

5o. Que sea votada la elección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas cámaras.

6o. Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las legislaturas de los Estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate.

7o. Si las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de las legislaturas de los demás Estados;

IV. Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando estas diferencias tengan un carácter contencioso;

V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación;

VI. Para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes;

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto;

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, probar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El

Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;

IX. Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones;

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;

XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones;

XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo;

XIII. Para dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra;

XIV. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio;

XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la formen el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichas reglamentos;

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en todo el país.

2a. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar --- inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.

4a. Las medidas que el consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competen;

XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos; para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal;

XVIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que éstas deban tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas;

XIX. Para fijar las reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos;

XX. Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicanos;

XXI. Para definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse;

XXII. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación;

XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal;

XXIV. Para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor;

XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación, y legislar en todo lo que se refiere a dichas

instituciones; para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República;

XXVI. Para conceder licencia al presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba sustituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución;

XXVII. Para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República;

XXVIII. Derogada;

XXIX-A. Para establecer contribuciones:

1o. Sobre el comercio exterior.

2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27.

3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.

4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, y

5o. Especiales sobre:

a) Energía eléctrica.

b) Producción y consumo de tabacos labrados.

c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo.

d) Cerillos y fósforos.

e) Aguardiente y productos de su fermentación.

f) Explotación forestal, y

g) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas

locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica;

XXIX-B. Para legislar sobre las características y usos de la bandera, escudo e himno nacionales;

XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo 3o. del artículo 27 de esta Constitución;

XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional para el desarrollo económico y social;

XXIX-E. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios;

XXIX-F. Para expedir leyes tendentes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional;

XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico;

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración Pública Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones; y

XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

CAPITULO II

EVOLUCIÓN DEL PODER EJECUTIVO Y LAS CONSTITUCIONES DE 1812 A 1917.

2.1. La Constitución de Cádiz (1812), 2.2. Decreto para la libertad de la América Mexicana (Constitución de Apatzingán de 1814), 2.3. Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, 2.4. Leyes Constitucionales de 1836, 2.5. Bases Constitucionales de 1843, 2.6. La Constitución de 1857, 2.7. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917.

Para analizar la evolución del Poder Ejecutivo en nuestro país, primeramente habría que estudiar la organización de éste en el gobierno Azteca, en la época de la Colonia, la Independencia, la Reforma y la Revolución

Cuando se examinan las características de los gobernantes, se comprueban los rasgos y funciones peculiares que tenían, pues al mismo tiempo eran monarcas, caudillos militares y supremos Sacerdotes; para ascender a este alto cargo, el procedimiento era mediante elección en la que el pueblo tenía amplia participación, posteriormente la designación se redució a un determinado número de electores que eran cuatro nobles y los reyes de Texcoco y Tlacopan, los que podían seleccionar al nuevo gobernante entre varios candidatos, siempre y cuando fueren de la misma familia. Para la designación, los electores que eran de la misma familia real o cercanos a ella, consideraban las cualidades personales y el valor en hechos militares del candidato.

En cuanto a las facultades gubernamentales del Soberano Azteca, si utilizamos la terminología jurídica moderna, se podría decir que cubrían los aspectos: Administrativos, Legislativos e incluso los Judiciales. Como jefe de la administración, al gobernante correspondía nombrar a gran parte de los funcionarios y empleados públicos; para desarrollar su actividad en este campo, contaba con sus "*Consejeros, que eran los grandes dignatarios del reino. También contaba con sus ministros de guerra, sus ministros de Justicia, de Culto, de Hacienda*".⁴¹

Por otro lado, "el monarca también estaba investido de la facultad de legislar; así como de la administración de la justicia, pues se encontraba a la cabeza de lo que es actualmente el Poder Judicial, ya que las causas más difíciles y las decisiones más

⁴¹ KOHLER, J., El derecho de los aztecas, México, Edición de la Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho, 1924, p. 18.

importantes en materia judicial se sometían a su consideración, además de que se le informaba periódicamente del curso de los negocios y se le hacía saber sobre las resoluciones dictadas en los casos ya concluidos".⁴¹

Cabe señalar que el imperio Azteca estaba formado por tres estados: el de México, el de Texcoco y el de Tacuba, ésta triple alianza se dedicó a explotar a los pueblos sometidos, lo cual contribuyó a la consumación de la conquista, pues muchos de ellos prefirieron aliarse al pueblo español, en la creencia de que así cesaría su calidad de tributarios, pues como ya se ha mencionado el gobierno tenía injerencia en todos los aspectos, ya sean estos sociales, militares, de cultas y hacendarios, es decir, en materia de tributos.

Durante la Colonia, el virreinato en la Nueva España tuvo una estructura compleja.

Como autoridades principales funcionaron el Virrey y la Audiencia; el primero era el representante personal del monarca y el encargado del Poder Ejecutivo; la segunda -la audiencia- tenía el carácter del tribunal superior, dentro de algunas de sus funciones asesoraba al virrey y poseía ciertas facultades legislativas. Estas autoridades supremas fueron auxiliadas por una nutrida burocracia compuesta de gobernadores, corregidores, alcaldes mayores y funcionarios municipales.

Como afirma el maestro I. Burgoa⁴², en la Nueva España el rey desde el viejo continente, concentraba en él como monarca absoluto las tres funciones estatales, pero en lo que atañía a la ejecutiva o administrativa, la ejercía por delegación a diferentes autoridades, como ya se ha mencionado, pues el rey con asesoría del *Consejo de Indias* dictaba las líneas políticas generales a que tenía que someterse el virreinato.

Fue el Virrey una encarnación suprema del Estado español en las Indias. Aquí en la Nueva España tenía el título de Capitán General, gobernador del reino y presidente de la audiencia. Su mandato al principio fue de por vida, después se redujo a tres años y luego se amplió a cinco años. Para su selección se tuvo esmero y cuidado, pues en él, el rey depositaba toda su confianza.

⁴¹ KATZ, Friedrich, Situación social y económica de los aztecas durante los siglos XV y XVI, México, U.N.A.M., 1966, p. 130.

⁴² BURGOA Orilluela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 9a. edición, México, Porrúa, 1994, p. 745.

Dan idea de la posición central del Virrey sus principales atribuciones en materia administrativa.

Dentro de sus facultades, el Virrey tenía bajo su encargo los servicios generales de: salubridad pública, correos, alumbrados, obras públicas, censos, fomento económico, alimentación del pueblo, desagüe del Valle de México, beneficencia, instrucción pública, previsión social.

Otro aspecto de gran interés fue su actividad como Superintendente de la Real Hacienda. A ese respecto, debía poner especial cuidado en que se recabaran los diversos ingresos de manera regular y eficiente.

También tenía el Virrey una considerable influencia en el aparato administrativo, pues ejercía control sobre los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores; podía también nombrar a los empleados públicos cuando ellos no estaban confiados por la ley a otra autoridad. Era el Virrey la autoridad superior en que recaían las más heterogéneas atribuciones como la del Regio Patronato Indiano, que incidía en el terreno eclesástico, la del cuidado del indígena y reglamentación del trabajo y del comercio que incursionaba en el dominio social, o la de gran importancia de capitán general, que lo obligaba a ejercitar la defensa exterior de la Colonia.

También las facultades del Virrey trascendían al ámbito legislativo y judicial. En el primer aspecto - legislativo -, aparte de participar en el acuerdo de la Audiencia, de la que era presidente, expedía ordenanzas de buen gobierno, que recibían el nombre de -- *Instrucciones*, las cuales aunque estaban sujetas a revisión por el Consejo de Indias, dichas instrucciones debían ejecutarse mientras eran revisadas. Por lo que se refiere a las Judiciales, el Virrey tenía " *la facultad de proceder de oficio o a petición de parte contra los oidores, alcaldes y fiscales* ", con moderación podía indultar la pena impuesta por los tribunales de justicia, y en materia de encomiendas sus atribuciones también " *razaban en la administración de justicia* ".⁴⁶

⁴⁶ VALENCIA Carmona, Salvador, "El poder Ejecutivo Mexicano", en Estudios Jurídicos en torno a la Constitución de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1992, p. 290- 291.

Por otro lado se puede decir, que desde la conquista de México en 1521 y durante todo el periodo colonial hasta 1810, se pretendió establecer una ampliación de la Monarquía mediante el Virrey, quien representaba al Poder Ejecutivo.

Dentro de la Colonia hubo manifestaciones de inconformidad contra el sistema virreinal, por lo que se presentaron ciertas rebeliones que provocaron el fin de ésta época, culminando dichos movimientos con la declaración de la Guerra de Independencia de México; tiempos difíciles para nuestros caudillos, que propugnaban por los ideales de libertad y de igualdad, pues luchaban contra el denominado mal gobierno que no les permitía el acceso al poder político. Habían transcurrido dos años de guerra, no existía ninguna forma de gobierno específica, entonces se pensó que lo mejor era reconocer el gobierno de Fernando VII como gobernante de México y por lo consiguiente aplicar la Constitución de las Cortes de Cádiz.

2.1. La Constitución de Cádiz. (1812).

Más adelante el maestro Ignacio Burgoa continua señalando que, "al implantarse la monarquía constitucional en la *Carta gaditana de 1812* y al adoptarse el principio de división de poderes por influencia de la corriente jurídico-política que lo proclamó, la función ejecutiva o administrativa del Estado se depositó en el *rey*, a quien se asignó la atribución de "hacer ejecutar las leyes" y de conservar el orden público interno y la seguridad estatal en lo exterior. En el proceso de formación legislativa, el monarca tenía análoga injerencia a la que en los regímenes republicanos corresponde al presidente y la cual se traduce primordialmente en el derecho de vetar las leyes que apruebe la asamblea respectiva y en la facultad de presentar iniciativas legales".¹⁷

Es de mencionar que dicha Constitución del 28 de marzo de 1812, en su intento por renovar las estructuras de la organización política de España y mantener la unidad fundamental del país -que había sido invadido por Napoleón y había hecho preso al rey español-, ocasionó la convocatoria y reunión de las Cortes Extraordinarias y Generales que incluirían por vez primera en la historia a representantes de las Colonias americanas.

" La Constitución de 1812 de corte liberal, que contiene beneficios tanto para españoles como para nacionales, es un texto muy extenso, pues además de su vasto

¹⁷ BURGOA Orihuela, Ignacio, op. cit., p. 745.

discurso preliminar dedicado a justificar la obra de reforma emprendida por aquella asamblea; consta de 384 artículos divididos en nueve títulos y éstos en sendos capítulos. Idealmente se podrá decir que contiene las dos partes clásicas de toda constitución, una dogmática y otra orgánica.

La parte dogmática está integrada por las diversas declaraciones solemnes o principios fundamentales de la convivencia política y social de la comunidad, pero no contiene ninguna declaración de derechos del hombre y del ciudadano. La parte orgánica contiene la estructura y reglamentación fundamental o de principios relativos al poder público, dividido en poder legislativo y judicial. Esta parte representa el centro y el cuerpo más extenso de la Constitución, que concluye con las provisiones generales acerca de su observancia y el sistema de reforma a la propia Carta Fundamental.

El título IV trata del rey, y va del artículo 168 al 241. La persona del rey es sagrada e inviolable y no está sujeta a responsabilidad. Tiene el tratamiento de Majestad Católica y en él reside la potestad de ejecutar las leyes, por lo que entre sus importantes facultades se le reconoce la de expedir reglamentos e instrucciones que crea conducentes para la ejecución de las leyes. Se detallan también otros puntos relativos al rey, la regencia y la familia real.

El capítulo IV de este título está dedicado a los secretarios de Despacho, que serían siete en total. Los Secretarios firmarían todas las ordenes y disposiciones del rey, de acuerdo al ramo que pertenecieran consagrando así el principio del *refrendo*, o de la responsabilidad de estos por los actos del rey, responsabilidad que harían efectivas las -- cortes".⁴⁴

El maestro I. Burgoa, comenta al respecto de la Administración pública, como ya se ha mencionado en el párrafo anterior, que estaba encomendada a los secretarios de despacho quienes aparte de ser responsables ante las Cortes de Cádiz, tenían facultades para formular presupuestos anuales de los ramos que tuviesen asignados a efecto de que este órgano los aprobase. Más adelante, el doctor Burgoa sigue señalando, que la situación en que se encontraban dichos funcionarios frente a las Cortes y al rey se puede conjeturar que el régimen establecido en el expresado ordenamiento constitucional ofrecía ciertos aspectos

⁴⁴ Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa, U.N.A.M., sexta edición, 1993, p. 663-664.

del sistema parlamentario, ya que los secretarios del despacho no dependían del monarca ni eran políticamente responsables ante él, sino, como ya se dijo, ante el referido cuerpo legislativo que tenía la facultad de vigilar y controlar su actuación. Por otra parte, es pertinente recordar que la Constitución española de 1812 previó la creación de un *Consejo de Estado* compuesto de cuarenta individuos, correspondiendo al rey su nombramiento pero a propuesta de las Cortes. Este consejo era el único órgano cuyo dictamen debía escuchar el monarca "en los asuntos graves gubernativos, y señaladamente para dar o negar la sanción a las leyes, declarar la guerra y hacer los tratados". La restricción que el rey tenía para nombrar a los miembros componentes de dicho Consejo, en cuanto debía seleccionarlos de las listas que las Cortes debían elaborar al efecto, esto viene a corroborar la consideración de que la función ejecutiva o administrativa conforme a la Carta Constitucional tendía a desarrollarse dentro de una estructura que presentaba ciertos matices parlamentarios en atención a la dependencia en que estaban colocados los secretarios del despacho y los individuos integrantes del Consejo de estado frente a las Cortes y a la primordial circunstancia de que el monarca tenía mucho menos atribuciones que el presidente en los regímenes republicanos.

2.2. Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana (Constitución de Apatzingán de 1814)

Ahora si bien es cierto, la Constitución de Cádiz, dió la pauta para la instauración de dos corrientes: una la de los Realistas que apoyaban que la mejor forma de gobierno era la monárquica, y la otra corriente la de los Insurgentes que creían que la mejor forma de ejecutivo sería el Colegiado.

Dentro de este contexto, en nuestro país la Constitución de Apatzingán fue uno de los experimentos más acabados del Ejecutivo Colegiado aunque dicha institución se aplicó escasamente.⁴⁹

" El órgano Ejecutivo de la Constitución de 1814, denominado " *Supremo -- Gobierno*", se componía, según el artículo 132: " de tres individuos, iguales en autoridad, -- alternando por cuatrimestres en la presidencia"; cada año saldría por suerte uno de los tres,-

⁴⁹ NORIEGA, Alfonso, " La Constitución de Apatzingán", Derechos del pueblo mexicano, México, Ed. de la XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1967, Tomo I, p.365 y ss.

y el que ocupare la vacante tendría el mismo lugar que su antecesor en el turno a la presidencia, tocando al Congreso hacer el sorteo. Auxiliaban a este órgano en sus tareas tres Secretarios: de Guerra, de Hacienda y de Gobierno, que se cambiaban cada cuatro años. Al Supremo Gobierno se le llamaría "Alteza", los individuos que lo integraban tendrían el tratamiento de "excelencia" y los Secretarios el de "Señoría" (artículo 140).

Respecto a este ordenamiento constitucional de 14 de octubre de 1814, el maestro I. Burgoa⁵⁰ comenta, que en dicho documento se estableció el principio de *no reelección relativa* en lo que concierne a los miembros del Supremo Gobierno, ya que ninguno de ellos podía ser reelecto sino "pasado un trienio después de su administración". Tanto la designación de los individuos del Supremo Gobierno como la de los secretarios de Estado correspondían al Congreso y unos y otros estaban sujetos al "*juicio de residencia*" que previó la Constitución de Apatzingán a semejanza del que se podía promover a los virreyes y capitanes generales durante la época colonial.

Es necesario hacer resaltar que este importante documento constitucional adoptó los fundamentales principios políticos que desarticuladamente conformaron la ideología de la insurgencia, pero que, sin embargo, no tuvo vigencia atendiendo a la situación fáctica en que nuestro país se encontraba. No obstante, en la hipótesis de que la Constitución de Apatzingán hubiese estado en vigor y adquirido positividad por haberlo permitido las circunstancias fenoménicas de la época, en lo que atañe al ejercicio de la función ejecutiva tal documento lo hubiese embarazado al extremo de imposibilitarlo, ya que lo encomendó a un órgano administrativo supremo formado por tres personas "iguales en autoridad".

En efecto, la integración de dicho órgano era susceptible de provocar disensiones, discrepancias y desacuerdos entre sus miembros a propósito del desempeño de las facultades que tenían confiadas con evidente mengua de la celeridad, presteza y oportunidad con que en muchas ocasiones deben tomarse y ejecutarse las medidas gubernativas. No es de ninguna manera aconsejable que el órgano administrativo supremo del estado se componga de dos o tres individuos, pues los cuerpos colegiados son los menos idóneos para el ejercicio expedito, atingente y eficaz de la función ejecutiva. Tales cuerpos sólo

50

BURGOA Orihuela, Ignacio, *Ibidem*, p. 746.

son operantes, en lo que toca a las otras dos funciones públicas, osea, la legislativa y la judicial.

Por lo que se considera al margen de su indiscutible sustancialidad ideológica, la Constitución de Apatzingán adoleció del grave error consistente en haber concebido la composición del Supremo gobierno como entidad colegiada y no como órgano unipersonal.

Sobre el Ejecutivo pluripersonal, de por sí inadecuado para las circunstancias del momento, gravitaba todavía el férreo control del congreso, el cual llegaba a tanto que bien puede decirse que en Apatzingán se estableció también un gobierno de asamblea.

Al órgano Legislativo correspondía la potestad reglamentaria, la iniciativa de las leyes, la dirección de las relaciones internacionales, el control de varios aspectos fiscales y una gran intervención en materia de nombramientos. Todavía más, el Congreso extendía su control hasta el propio actuar material del órgano Ejecutivo, el cual requería de acuerdo especial para alejarse de su residencia, y sólo a la distancia que se le señalare; por otro lado los individuos que integraban el Ejecutivo no podían pasar una noche fuera del lugar de sus funciones, sin el permiso legislativo correspondiente (artículos 102 a 122, 141 y 142).⁹¹

La Constitución de Apatzingán da la forma al gobierno con tres supremas autoridades: *Congreso Mexicano*, *Gobierno* propiamente dicho y *Tribunal de Justicia*, siendo el Congreso llamado con el tratamiento de " *Majestad* ". La preeminencia del Congreso en el Decreto de Apatzingán llevó a los constituyentes a otorgarle la facultad de elegir a los miembros del Gobierno y del Tribunal de Justicia.

Por su parte el capítulo XII de la Constitución de Apatzingán, señala las atribuciones y restricciones del gobierno, siempre vigilado por el Congreso. Dichas facultades y limitantes van desde los artículos 159 al 165 y de los artículos 166 al 174 respectivamente, como se describe a continuación:

CAPITULO XII

DE LA AUTORIDAD DEL SUPREMO GOBIERNO

"Al Supremo Gobierno toca privativamente:

ART. 159. Publicar la guerra y ajustar la paz. Celebrar tratados de alianza y comercio con las naciones extranjeras, conforme al artículo 108, correspondiéndose con sus

⁹¹ VALENCIA Carmona, Salvador, op. cit., p. 293.

gabinetes en las negociaciones que ocurran, por sí o por medio de los ministros públicos, de que habla el artículo 104, los cuales han de entenderse inmediatamente con el gobierno, quien despachará las contestaciones con independencia del Congreso, á menos que se versen asuntos cuya solución no esté en sus facultades, y de todo dará cuenta oportunamente al mismo Congreso.

ART. 160. Organizar los ejércitos y milicias nacionales.

Formar planes de operación, mandar ejecutarlos; distribuir y mover la fuerza armada, á excepción de la que se halla bajo el mando del Supremo Congreso, con arreglo al artículo 47, y tomar cuantas medidas estime conducentes, ya sea para asegurar la tranquilidad interior del Estado ó bien para promover su defensa exterior: todo sin necesidad de avisar previamente al Congreso, á quien dará noticia en tiempo oportuno.

ART. 161. Atender y fomentar los talleres y maestranzas de fusiles, cañones y demás armas; las fábricas de polvora, y la construcción de toda especie de útiles y municiones de guerra.

ART. 162. Proveer los empleos políticos, militares y de Hacienda, excepto los que se ha reservado el Supremo Congreso.

ART. 163. Cuidar que los pueblos estén proveidos suficientemente de eclesiásticos dignos, que administren los sacramentos y el pasto espiritual de la doctrina.

ART. 164. Suspender con causa justificada á los empleados á quienes nombre, con calidad de remitir lo actuado dentro del término de cuarenta y ocho horas al tribunal competente. Suspender también á los empleados que nombre el Congreso, cuando haya contra éstos sospechas vehementes de infidencia; remitiendo los documentos que hubiere al mismo Congreso dentro de venticuatro horas, para que declare si há ó no lugar á la formación de la causa.

ART. 165. Hacer que se observen los reglamentos de policía. Mantener expedita la comunicación interior y exterior, y proteger los derechos de la libertad, propiedad, igualdad y seguridad de los ciudadanos, usando de todos los recursos que le franquearán las leyes.

No podrá el Supremo Gobierno:

ART. 166. Arrestar á ningún ciudadano en ningún caso más de cuarenta y ocho horas, dentro de cuyo término deberá remitir el detenido al tribunal competente con lo que se hubiere actuado.

ART. 167. Deponer á los empleados públicos ni conocer en negocio alguno judicial; avocarse causas pendientes ó ejecutoriadas ni ordenar que se abran nuevos juicios.

ART. 168. Mandar personalmente en cuerpo ni por alguno de sus individuos ninguna fuerza armada, á no ser en circunstancias muy extraordinarias; y entonces deberá proceder a la aprobación del Congreso.

ART. 169. Dispensar la observancia de las leyes bajo pretexto de equidad, ni interpretarlas en los casos dudosos.

ART. 170. Se sujetará el Supremo Gobierno á las leyes y reglamentos que adoptare ó sancionare el Congreso en lo relativo á la administración de Hacienda; por consiguiente, no podrá variar los empleos de este ramo que se establezcan, crear otros nuevos, gravar con pensiones al erario público, ni alterar el método de recaudación y distribución de las rentas; podrá, no obstante, librar las cantidades que necesite para gastos secretos en servicio de la Nación, con tal que informe oportunamente de su inversión.

ART. 171. En lo que toca al ramo militar se arreglará á la antigua ordenanza, mientras que el Congreso dicta la que más se conforme al sistema de nuestro de gobierno; por lo que no podrá derogar, interpretar ni alterar ninguno de sus capítulos.

ART. 172. Pero así en materia de hacienda como de guerra y en cualquiera otra, podrá y aun deberá presentar al Congreso los planes, reformas y medidas que juzgue convenientes, para que sean examinados; mas no se le pennite poner proyectos de decreto extendidos.

ART. 173. Pasará mensualmente al Congreso una nota de los empleados y de los que estuvieren suspensos, y a cada cuatro meses un estado de los ejércitos, que reproducirá siempre que lo exija el mismo Congreso.

ART. 174. Asimismo presentará cada seis meses al Congreso un estado abreviado de las entradas, inversión y existencias de los caudales públicos, y cada año le presentará otro individual y documentado, para que ambos examinen, aprueben y publiquen".⁵²

2.3. Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

Continuando con la evolución del Poder Ejecutivo, antes de que se estableciera el sistema presidencial en la Constitución de 1824, primeramente apareció en el proyecto del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana.

Dicha Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 31 de enero de 1824, simplemente dispuso que el "supremo poder ejecutivo" se depositaría "en el individuo o individuos" que la Constitución señalare, además en su artículo 16 establecía el cuadro competencial del Presidente de la República formado por las facultades administrativas, políticas y de colaboración legislativa que se atribuyen usualmente a este funcionario.

En el constituyente de 1823 " *la organización de la rama ejecutiva del gobierno motivó ardidas polémicas en el seno del constituyente, entre los partidarios de que esa función fuera unipersonal y los adherentes de la tesis de que fuera colegiada.*"

" *Los partidarios de la tesis del Ejecutivo unipersonal -Ramos Arizpe, Espinoza-, se fundaban en la necesidad de que la actividad ejecutiva fuera enérgica, rápida y sigilosa; para ello influyó la situación general del país. Ahora bien, los afiliados a la tesis del Ejecutivo colegiado -Rejón, Marín, Rodríguez-, temían una posible tiranía o que el presidente se transformara en monarca, pues el recuerdo de Iturbide estaba todavía fresco.*"⁵³

En conclusión, a ésta polémica se debió que el Acta Constitutiva de la Federación, de 1824, adoptara frente al Ejecutivo una posición ambigua, pues en el punto número 15 se dijo: " El Supremo Poder Ejecutivo se depositará por la Constitución en el individuo o individuos que ésta señale".

En fin, el sistema presidencial triunfó en la Constitución de 1824. En este ordenamiento se depositó el Supremo Poder Ejecutivo en un presidente electo por cuatro

⁵² Decreto Constitucional para libertad de la América Mexicana de 1814, Apéndice 13 en México a través de los siglos, Tomo III, Glorier, Edit. Cumbre, México, 1976, p. 784.

⁵³ HARDY, Marco Armando, La teoría del Ejecutivo fuerte y la Constitución mexicana de 1824, Revista de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, México, año VIII, abril-junio de 1962, núm. 28, p. 223.

años, reelegible al cuarto año de haber cesado sus funciones (artículos 74, 77 y 95). También el presidente tenía la facultad de iniciar leyes o decretos.

Al ser un poco ambigua el Acta Constitutiva de la Federación de 1824, se instituyó que el presidente tenía que ser auxiliado por un vicepresidente, el Consejo de Gobierno y el número de Secretarios establecidos por el Congreso.

Ahora bien, en este sentido el maestro I. Burgoa, confirma lo expresado en los párrafos precedentes, pues señala que dicha Constitución Federal de 1824, depositó el Poder Ejecutivo en un sólo individuo que debía ser "ciudadano mexicano por nacimiento, de edad de treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección y residente en el país", debiendo durar en el cargo cuatro años, teniendo que ser auxiliado por un vice-presidente, además uq en dicho titulardebían recaer " en caso de imposibilidad física o moral del presidente, todas las facultades y prerrogativas de éste". La elección del presidente y del vice-presidente era indirecta y culminaba un procedimiento que se iniciaba en las legislaturas de los Estados, las cuales deberían designar "a mayoría absoluta de votos, dos individuos" cuyos nombres se remitirían en pliegos certificados al presidente del consejo de gobierno para que se leyeran "en presencia de las cámaras reunidas", a efecto de que la de diputados, sin la concurrencia de la de senadores, "calificara las elecciones" y procediese " a la enumeración de los votos" declarándose presidente a la persona que hubiese obtenido la mayoría absoluta de estos y quedando como vice-presidente el individuo que hubiese alcanzado el número inmediato inferior, en la inteligencia de que, en caso de empate, la cámara de diputados designaría como presidente a alguno de los empatantes, asumiendo el otro la vicepresidencia. Previendo que no se integrara dicha mayoría absoluta de los votos de las legislaturas, el mencionado ordenamiento constitucional dispuso que la aludida cámara eligiera al presidente y vice-presidente "escogiendo en cada elección uno de los dos que tuvieren mayor número de sufragios". Sobra decir que el presidente y el vice-presidente, en sus respectivos casos, tenían como colaboradores en losdiferentes ramos de la administración pública a diversos *secretarios del despacho*, cuyo número y atribuciones la Constitución de 24 dejó a la previsión de la legislación federal secundaria. Además de la facultad reffrendatoria, tales funcionarios, que eran nombrados y removidos libremente a voluntad presidencial, podían elaborar la reglamentación para los distintos ramos

administrativos a su cuidado, y cuya vigencia estaba sujeta a la aprobación del Congreso General

Cabe mencionar que la implantación de la vicepresidencia fue un azaroso desacierto en que incurrieron los constituyentes de 24 por el afán de imitar las instituciones norteamericanas, sin tomar en cuenta que el derecho, principalmente en materia gubernativa, no puede tener vigencia real y benéfica sin el adecuado elemento humano a sus prevenciones.

Por otro lado, cabe describir cuales eran las atribuciones del presidente y restricciones de sus facultades como lo señala la Sección 4a de la Constitución de 1824, siendo las que se detallan a continuación:

ART. 110. Las atribuciones del presidente son las que siguen:

- 1a. Publicar, circular y hacer guardar las leyes y decretos del congreso general.
- 2a. Dar reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la constitución, acta constitutiva y leyes generales
- 3a. Poner en ejecución las leyes y decretos dirigidos a conservar la integridad de la federación, y a sostener su independencia en lo exterior y su unión y libertad en lo interior.
- 4a. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho.
- 5a. Cuidar de la recaudación y decretar la inversión de las contribuciones generales con arreglo a las leyes.
- 6a. Nombrar los jefes de las oficinas generales de hacienda, los de las comisarias generales, los enviados diplomáticos y cónsules, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, milicia activa y armada, con aprobación del senado, y en sus recesos del consejo de gobierno.
- 7a. Nombrar los demás empleados del ejército permanente, armada y milicia activa y de las oficinas de la federación, arreglándose a lo que dispongan las leyes.
- 8a. Nombrar a propuesta en terna de la corte suprema de justicia los jueces y promotores fiscales de circuito y de distrito.
- 9a. Dar retiros, conceder licencias y arreglar las pensiones de los militares conforme a las leyes.

10a. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra y de la milicia activa, para la seguridad interior, y defensa exterior de la federación.

11a. Disponer de la milicia local para los mismos objetos, aunque para usar de ella fuera de sus respectivos estados o territorios, obtendrá previamente consentimiento del congreso general, quien calificará la fuerza necesaria, y no estando éste reunido, el consejo de gobierno prestará el consentimiento y hará la expresada calificación.

12a. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previo decreto del Congreso general, y conceder patentes de corso con arreglo a lo que dispongan las leyes.

13a. Celebrar concordatos con la silla apostólica en los términos, que designa la facultad 12a. del artículo 50.

14a. Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, federación, neutralidad armada, comercio y cualesquiera otros; mas para prestar o negar su ratificación a cualquiera de ellos, deberá proceder la aprobación del Congreso general.

15a. Recibir ministros, y otros enviados de las potencias extranjeras.

16a. Pedir al Congreso general la prorrogación de sus sesiones ordinarias hasta por treinta días útiles.

17a. Convocar al congreso para sesiones extraordinarias en el caso que lo crea conveniente, y lo acuerden así las dos terceras partes de los individuos presentes del consejo de gobierno.

18a. Convocar también al congreso a sesiones extraordinarias, cuando el consejo de gobierno lo estime necesario por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes.

19a. Cuidar que la justicia se administre pronta y cumplidamente por la corte suprema, tribunales y juzgados de la federación, y de que sus sentencias sean ejecutadas según las leyes.

20a. Suspender de sus empleos hasta por tres meses, y privar aun de la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo, a los empleados de la federación infractores de sus órdenes y

decretos; y en los casos que crea deberse formar causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al tribunal respectivo.

21a. Conceder el pase o retener los decretos conciliares, bulas pontificias, breves y reseritos, con consentimiento del congreso general, si contienen disposiciones generales; oyendo al senado, y en sus recesos al consejo de gobierno, si se versaren sobre negocios particulares o gubernativos; y a la corte suprema de justicia si se hubieren expedido sobre asuntos contenciosos.⁵⁴

En cuanto toca a las restricciones, éstas las encontramos plasmadas en el artículo 112 de la Constitución de 1824 y son:

ART. 112. Las restricciones de las facultades del presidente son las siguientes:

1a. El presidente no podrá mandar en persona las fuerzas de mar y tierra, sin previo consentimiento del congreso general, o acuerdo en sus recesos del consejo de gobierno por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, y cuando las mande con el requisito anterior, el vice-presidente se hará cargo del gobierno.

2a. No podrá el presidente privar a ninguno de su libertad, ni imponerle pena alguna; pero cuando lo exija el bien y la seguridad de la federación, podrá arrestar, debiendo poner las personas arrestadas en el término de cuarenta y ocho horas a disposición del tribunal o juez competente.

3a. El presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarlo en la posesión uso o aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad general tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa aprobación del senado, y en sus recesos del consejo de gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada, a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el gobierno.

4a. El presidente no podrá impedir las elecciones y demás actos que se expresan en la segunda parte del artículo 38.

5a. El presidente y lo mismo el vicepresidente no podrá sin permiso del congreso salir del territorio de la república durante su encargo, y un año después.⁵⁵

⁵⁴ GOBERNACIÓN, Secretaría de, Constituciones de México, Ed. Facsimilar, México D.F., 1957, p. 110 a 115.

⁵⁵ GOBERNACIÓN, Secretaría de, op. cit. p. 115 a 117.

2.4. Leyes Constitucionales de 1836.

" El 29 de diciembre de 1836, durante la presidencia de José Justo Corro, publicáronse "*Las Siete Leyes Constitucionales*", de las que:

Por un lado organizaban al país sobre principios conservadores, declaraban al catolicismo religión de Estado sin tolerancia de ninguna otra, pero hablaban del respeto a las garantías individuales y establecían un poder judicial inamovible.

La Cuarta Ley organiza un ejecutivo unipersonal que dura ocho años y es elegido por las juntas departamentales con apoyo en las ternas enviadas por la Cámara de Diputados, ternas elaboradas a su vez con las hechas por el presidente saliente en junta de consejo y gabinete y las del Senado y la Corte Suprema. Suple las faltas temporales del presidente, el presidente del Consejo de Gobierno; las absolutas requieren nuevas elecciones.

El Consejo de Gobierno es una institución estamental con eclesiásticos, militares y representantes de otros estratos -trece en total-. El consejero es perpetuo y sólo con causa justificada renuncia ante el presidente en acuerdo del Consejo. En lo fundamental, el Consejo dictamina sobre los asuntos que el gobierno le solicite. El despacho del Ejecutivo está a cargo de un ministerio -Relaciones Exteriores; Hacienda; Guerra y Marina-, nombrados por el presidente y con la obligación de validar con su firma los actos de la administración".⁵⁶

Esto quiere decir, que por un lado son cuatro ternas de candidatos a ocupar la silla presidencial (12 elegibles), la línea que siguen las leyes constitucionales de 1836, es la de determinar un Poder Ejecutivo de carácter unipersonal con atribuciones muy limitadas, pues el Consejo de Gobierno era el que decidía sobre los acuerdos o actitudes que debería tomar el Ejecutivo en ese entonces.

Como puede observarse ya desde 1836 comenzaba a establecerse nuestro sistema presidencial actual con carácter unipersonal, con una duración en el poder muy larga y que por conveniencia política posterior, es decir, en las *Bases Constitucionales de 1843*, se redujo a cinco años con la posibilidad de reelección, como se verá más adelante.

⁵⁶ LABASTIDA, Horacio, "Las Constituciones Mexicanas", en Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su septuagésimo aniversario, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., 1992, p. 381-386.

2.5. Bases Constitucionales de 1843.

El centralismo complicó aun más la difícil situación mexicana. Lo repudiaron los colonos texanos, se segregaron las tierras ocupadas e instituyeron una República independiente. La guerra contra estas decisiones, conducida por Santa Anna, resultó en el fracaso de San Jacinto (1836) y en los traidores convenios *Rusk-Santa Anna*, suscritos por el nefasto personaje, en los cuales reconocía la independencia del nuevo Estado y comprometiéndose a influir para que así lo declararan los poderes mexicanos.

Entre una difundida confusión de liberales y conservadores, desconcertados y perplejos ante acontecimientos que no comprendían de manera cabal, desatariase la Guerra de los Pasteles (1838), que por quejas fútiles y engañosas descargó la Francia de Luis Felipe contra México; al fin el gobierno mexicano tuvo que ceder ante las arbitrarias exigencias.

En ese entonces el presidente Anastasio Bustamante, elegido bajo el amparo de las *Siete Leyes*, fue abatido por las insurrecciones federalistas (10 de octubre de 1841), cuyo Plan de Tacubaya creó la junta que llevaría otra vez a Santa Anna al Poder Ejecutivo.

La constituyente reunida en junio de 1842 era mayoritariamente federalista y elaboró un proyecto en ese sentido y el gobierno para evitarlo, la disolvió y fundó en su lugar la *junta de notables* (6 de enero de 1843), sancionadora de las *Bases de Organización Política de la República Mexicana* (12 de junio). Por tanto así quedaron hechados los cimientos para edificar el centralismo de 1843. Se derogaron *Las Siete Leyes*, por una carta nueva que las copió y remodeló en términos más autoritarios. El Poder Conservador, incómodo por sus facultades de supervigilancia y nulidad respecto a los actos de gobierno, fue abrogado; se erigió un poder electoral encargado de seleccionar a los titulares de los otros dos poderes.

En lo que concierne al Poder Ejecutivo, las *Bases Constitucionales* señalan que éste es de carácter *unipersonal*, el Presidente es nombrado por cinco años en las asambleas departamentales (artículo 158); dispondría de atribuciones suficientes para influir por sobre el Legislativo y el Judicial. Su facultad de vetar las leyes aprobadas en la Cámara, prácticamente arbitraria, rompe en su favor el principio de la División de Poderes; además, puede hacer visitas a los tribunales y juzgados por morosidad o desórdenes en la administración de Justicia; y lo que es más grave, acuerda preferencias en los trámites de

las causas o exige informes sobre su estado cuando lo estima conveniente. El despacho presidencial está formado por cuatro ministros designados por el Ejecutivo con la aprobación del Senado.

Sin embargo, los núcleos del poder predominante trataron siempre de formalizar en la ley sus proyectos hegemónicos, contrarios entre sí, y fundados en una mayor o menor capacidad para financiar sus apoyos militares. Lo que provocó en este marco de incertidumbre el centralismo, dió pie a innovados movimientos regionalistas y monarquistas, según sucedió en Yucatán durante la rebelión encabezada por Sebastián López de Lerzo, y en el grupo que resumió sus ideas en la carta que José María Gutiérrez Estrada dirigió al presidente Anastasio Bustamante, proponiéndole el cambio de la República por una Monarquía. Mientras los liberales insistían en la solución Federalista y Democrática, los conservadores izaban los emblemas del hombre fuerte sustentado, para garantizar el orden, en la sociedad de fueros y privilegios que nos legó la Colonia. En el medio de unos y otros, los moderados propiciaban concordias imposibles. Pero la ágil y oportunista política de Santa Anna, buscó en las *Bases* un amparo legal para poner en práctica el esquema conservador; cada vez que advertía amenazas contra sus intereses, sin recato agitaba los sentimientos contra Texas, provocando la protesta del gobierno estadounidense y otras de mayor envergadura. El pronunciamiento en Guadalajara de Mariano Paredes Arrillaga encontró fácil auxilio en diversos departamentos y en mayo de 1845 caería y sería desterrado el dictador Antonio López de Santa Anna.

Por otro lado, la anexión de Texas a los Estados Unidos de Norteamérica en marzo de 1845, llevó al desgarramiento de los Tratados de Guadalupe-Hidalgo (1848), acelerando así el caos interior de México de ese entonces. La felonía de Paredes Arrillaga -se levantó en plena guerra contra el gobierno de José Joaquín Herrera-, veríase consumada al declararse presidente rebelde e iniciar gestiones con el infante Enrique, cuñado de Isabel II, para el establecimiento en México de una Monarquía.

José María Yañez, insubordinado en Guadalajara y Mariano Salas en México, hecharon por tierra al espurio Paredes Arrillaga y declararon a Santa Anna jefe de los comprometidos desconociendo las Constituciones de 1836 y de 1843 y haciendo válida la Constitución Federalista de 1824, convocando de inmediato a un Congreso Constituyente.

El Plan de la Ciudadela fue llamado el texto que justificaría la insurrección. Por lo tanto Valentín Gómez Fariás vicepresidente, se hizo cargo del gobierno porque Santa Anna decidió marchar contra las fuerzas agresoras. Ya uno de los jefes del movimiento, Mariano Salas, había puesto en marcha la carta federalista al acordar la desaparición de las asambleas departamentales, del consejo de gobierno y la continuación de los gobernadores de los estados con un carácter provisorio.

Unos meses antes (febrero de 1847), Gómez Fariás fue víctima del motín de los polkos organizado por el clero y los conservadores en protesta contra las medidas adoptadas por la administración como fue la ocupación de bienes eclesiásticos y contratación de recursos, con el fin de allegarse capitales para el financiamiento de las actividades bélicas. Polkos fue el nombre que el pueblo dió a los batallones de aristócratas y señoritos destinados a la lucha en Veracruz. Sus escándalos en la capital tuvieron éxito: Santa Anna volvió a la presidencia, purgó al vicepresidente, anuló el mandamiento de ocupación y recibió a cambio un crédito de la Iglesia.

2.6. La Constitución de 1857.

Una vez instalado solemnemente el Congreso (diciembre de 1848), decretó el Acta Constitutiva y de Reformas el 18 de mayo de 1857, que fue publicada tres días después. En la sesión de juramento del Acta estuvieron José Joaquín Herrera como presidente del Congreso, Santa Anna en su calidad de presidente de la república y Juan N. Gómez Navarrete, presidente de la Suprema Corte de Justicia. El Acta consta de dos partes: la de restauración del sistema federal conforme al Acta Constitutiva y Constitución Federal de 1824, y la de Reformas en treinta artículos. Destacan en la nueva Ley Suprema los siguientes puntos: 1.- La expresa voluntad de constituir un gobierno nacional federativo en los términos del Acta y Constitución de 1824; 2.- El estado religioso igual que en el texto de 1843 y con más o menos restricciones en los anteriores, causa la suspensión de derechos ciudadanos; 3.- Ordenarse la sanción de una ley que garantice los derechos del hombre que la Constitución reconoce, y que establezca los medios para hacerlos efectivos. Se trata de una de las fuentes más importantes del juicio de Amparo, entre otros puntos de interés.

Mientras en la guarnición del pueblo de Ayutla, al mando de Florencio Villarreal, rebelerábase contra la administración santannista (marzo de 1854), cuyo plan redactado en

nueve puntos desconoció al régimen y acordó la convocatoria de un Congreso extraordinario y constituyente de la nación como República Representativa y Popular. Con las modificaciones que al de Ayutla introdujo el Plan de Acapulco, sumáronse al levantamiento Ignacio Comonfort, Juan Alvarez, Tomás Moreno y otros liberales de la época. Santa Anna, derrotado en poco más de dieciséis meses de lucha, abandonó la presidencia, huyó a Veracruz y se embarcó a la Habana.

Las postreras resistencias de Haro y Tamariz y Manuel Doblado no impidieron la victoria de los ayuttlenses. Juan Alvarez fue designado presidente interino en Cuernavaca, formó su ministerio con Melchor Ocampo, Benito Juárez, Guillermo Prieto, Miguel Arrijoa e Ignacio Comonfort. De inmediato sería convocado el Congreso constituyente. Algo más de dos meses adelante renunció Alvarez, e Ignacio Comonfort lo sustituyó con los siguientes ministros: Luis de la Rosa, Ezequiel Montes, José María Lafragua, Manuel Payno, Manuel Siliceo y José María Yañez. Era evidente en este momento la enorme influencia que en lo sucesivo tendría la generación reformista.

Ni el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana (mayo de 1856), propuesto por José María Lafragua y los moderados del gobierno como una posible nueva Constitución, ni el intento de restablecer la Carta de 1824, menguaron el ímpetu liberal. El ánimo innovador fue mayoritario, y la carta prefigurada en el Plan de Ayutla sería, al fin sancionada el 5 de febrero de 1857 y publicada a los siete días. Ciento veintiocho artículos distribuidos en ocho títulos, más un artículo transitorio, forman el Código de 1857, cuyas características sobresalientes caben en los siguientes apartados:

I.- Hay una sistemática declaración de los derechos del hombre, sin precedentes en los textos anteriores. Dentro de estos derechos, los de mayor significación son: a) la libertad de enseñanza que rompe con el monopolio clerical de la educación; b) la libre manifestación de las ideas y la libertad de imprenta; c) la extinción de los títulos nobiliarios, prerrogativas, honores hereditarios, leyes privativas y tribunales especiales, exceptuando el fuero de guerra; d) la prohibición de celebrar convenios que sacrifiquen la libertad del hombre, sea por trabajo, educación o voto religioso, o en los que se pacte proscripción o destierro, consagrándose la libertad del trabajo y su justa retribución; e) las garantías de los indiciados o encausados por presunta responsabilidad criminal, la prohibición de privar de la libertad

por deudas civiles o por delitos que no merezcan pena corporal; queda abolida, por otra parte la muerte, con las excepciones comprendidas en el artículo 23; f) la protección a la propiedad privada y la exclusión de las corporaciones civiles o eclesiásticas de la potestad legal de adquirir o administrar bienes raíces, exceptuando los destinados a su servicio o finalidades. Quedó incorporada, de esta manera, en la Carta Suprema, la Ley Lerdo; g) además de prohibirse los monopolios y los estancos (sólo autorizáranse la acuñación de moneda, los correos y los privilegios transitorios de inventores, o perfeccionadores de alguna mejora), en el artículo 29 se prevén las situaciones especiales en que procede la suspensión de garantías.

2.- Los artículos 101 y 102 protegen tanto las garantías individuales, contra actos de autoridad o leyes que las violen, como la soberanía estatal y la autoridad federal si los actos y leyes de éste vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o cuando los actos o leyes locales invadan la esfera de la segunda. El recurso de amparo, ya apuntado en el artículo 25 del Acta Constitutiva y de Reformas (1847), está consignado en lo fundamental en el artículo 102.

3.- Consagra el artículo 123 y las garantías de libertad.

4.- Otorga el derecho al sufragio universal a los casados si habían cumplido dieciocho años de edad y a los solteros de veintiuno.

5.- Ratifica los conceptos clásicos de Soberanía popular y República Representativa, Democrática y Federal; divide el poder en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, recobrando para el primero la tesis del Decreto de Apatzingán o sea la de un Colegio Unicameral de Diputados elegidos indirectamente, cada dos años, en número de uno por cuarenta mil habitantes o fracción superior a veinte mil, si el territorio tuviera una población inferior al mínimo indicado, nombrará un Diputado. La diputación permanente compuesta por un Diputado por estado y territorio, designada por el Congreso la víspera de la clausura de sesiones lo representará durante los recesos. El 6 de noviembre de 1874, se reformó la organización unicameral al constituirse el Congreso en dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores.

En cuanto a el Poder Ejecutivo éste fue depositado en un Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, elegido indirectamente y en escrutinio secreto, en los términos de la ley

electoral: duraría cuatro años, sería suplido temporalmente por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia o por uno electo en las faltas absolutas. El despacho de los negocios estaría a cargo de secretarios responsables cada uno de cierto ramo de la administración.

El acto presidencial, para validarse, requerirá de la firma del respectivo Secretario, obligado a informar al Congreso el estado de los negocios que atiende.³⁷

Ahora bien las atribuciones del Poder Ejecutivo, las podemos encontrar en la sección II que trata de los Poderes de la Unión, en su artículo 85 de la Constitución de 1857, siendo las siguientes:

" ART. 85. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

II. Nombrar y remover libremente a sus Secretarios del Despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda y nombrar y remover libremente a los empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes.

III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales con aprobación del Congreso, y en sus recesos de la diputación permanente.

IV. Nombrar con aprobación del Congreso los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y armada nacional y los empleados superiores de hacienda.

V. Nombrar los demás oficiales del ejército y armada nacional, con arreglo a las leyes.

VI. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la federación.

VII. Disponer de la guardia nacional para los mismos efectos, en los términos que previene la fracción 20 del artículo 72.

VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.

IX. Conceder patentes de corso con sujeción a las bases fijadas por el Congreso.

³⁷ LABASTIDA, Horacio, op. cit., p. 389-392.

X. Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal.

XI. Recibir ministros y otros enviados de las potencias extranjeras.

XII. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la diputación permanente.

XIII. Facilitar al poder judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

XIV. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación.

XV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de la competencia de los tribunales federales."⁵⁴

2.7. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917.

Esta Constitución -1917-, no sólo se concretó a ratificar el régimen presidencial como una decisión política fundamental, sino que estableció una tesis del Ejecutivo fuerte, diferente a la Constitución que había prevalecido en el texto Fundamental precedente.

" La tesis del Ejecutivo fuerte campeó en el Constituyente de Querétaro. Si se examinan las ideas de Carranza sobre el Ejecutivo, el debate que sobre el proyecto tuvieron los constituyentes y la regulación que formó parte del nuevo texto constitucional, se advierte con toda claridad la nueva tesis que emergió sobre el órgano Ejecutivo.

Consistió el proyecto de Carranza, en una revisión crítica de la Constitución de 1857, pero no incorporó algunas aspiraciones populares del proceso revolucionario, que después se harían llegar a la Ley Fundamental por los Diputados constituyentes.

Sin embargo, el peso del mensaje de Carranza fue grande en lo que se refiere a las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo y sus razonamientos seguidos muy de cerca en las normas que actualmente los rige.

Para Carranza, el pueblo mexicano como los latinoamericanos, han necesitado de "gobiernos fuertes y capaces de contener dentro del orden a poblaciones indisciplinadas, dispuestas a cada instante y con el más fútil pretexto a desmanes".

⁵⁴ GOBERNACIÓN, Secretaría de, *Ibidem*, p. 211-214.

Por eso le preocupaba la supremacía legislativa que había conducido frecuentemente a la dictadura, dado que en la práctica no se cumplía el principio de la División del poder público, el Legislativo abdicaba de sus competencias y las confería de manera sistemática al Ejecutivo a través del expediente de las facultades extraordinarias. Es así como proponía un Ejecutivo de mayor prestigio a través de la elección directa y consideraba "cuando menos imprudente" adoptar el sistema parlamentario, "que supone forzosa y necesariamente dos o más partidos políticos perfectamente organizados y una cantidad considerable de hombres en cada uno de esos partidos" y nosotros careceríamos "todavía de las dos condiciones referidas". Se sugería, por último eliminar la *vice-presidencia*, que por una serie de circunstancias desafortunadas "llegó a tener una historia tan funesta que en vez de asegurar la sucesión presidencial de manera pacífica en caso inesperado", debilitó a la república porque el vice-presidente quedaba convertido "en el foco de la oposición; en el centro a donde le convergían y del que irradiaban todas las malquerencias y todas las hostilidades".⁵⁹

De todas las causas anteriormente descritas por Carranza, hacen pensar que la Constitución de 1917 se convertiría en uno de los medios legales para relegar al Poder Legislativo a un plano secundario en relación al Ejecutivo, pues éste en la realidad actual tiene grandes y amplias facultades que con decir u ordenar cúmplase o hágase esto o lo otro, el Congreso de la Unión y el Poder Judicial tienen que cumplirlo, ya que no ejercen el control constitucional otorgado a ellos por la Ley Fundamental.

Por otro lado cabe mencionar que, como todas las que han regido en nuestro país desde 1812 a la actualidad, como se ha afirmado, cada una está conformada tanto por una parte dogmática en la que se señalan los deberes de los ciudadanos y de otra denominada parte orgánica en la que se mencionan y describen por un lado la estructura y por otro el funcionamiento del poder político del Estado en su momento histórico como también lo es del actual.

Es de señalar que el texto original de la Constitución de 1917, indica en su artículo 89 las facultades y obligaciones del Presidente, condensándolas en XVII fracciones de la siguiente manera:

⁵⁹ PAI.AVICCINI, Felix, *Historia de la Constitución de 1917, México, Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana y Gobierno de Querétaro, 1987, p.144 y ss.*

"ART. 89. Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho, al procurador general de la Republica, al gobernador del Distrito Federal y a los gobernadores de los territorios, al procurador general de justicia del Distrito Federal y territorios, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinada de otro modo en la Constitución o en las leyes.

III. Nombrar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado.

IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército y Armada Nacional y los empleados superiores de Hacienda.

V. Nombrar los demás oficiales del Ejército y Armada Nacional, con arreglo a las leyes.

VI. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.

VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.

IX. Conceder patentes de corso con sujeción a las bases fijadas por el Congreso.

X. Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal.

XI. Convocar al Congreso o alguna de las Cámaras a sesiones extraordinarias, cada vez que lo estime conveniente.

XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación.

XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal y territorios.

XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.

XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el presidente de la República podrá hacer provisionalmente los nombramientos de que hablan las fracciones III y IV, a reserva de someterlos a la aprobación de dicha Cámara cuando esté reunida.

XVII. Y las demás que le confiera expresamente esta Constitución".⁶⁰

Sin embargo a lo largo de su trayectoria desde 1917 a la actualidad, nuestra Carta Fundamental ha sufrido más de doscientas cincuenta reformas y adiciones, que han ampliado dichas atribuciones y obligaciones a XX fracciones, las cuales se han clasificado para su estudio de la siguiente manera:

- 1.- Facultades de carácter general.
- 2.- Facultades para extender nombramientos.
- 3.- Facultades en materia de seguridad interior o exterior de la nación.
- 4.- Facultades en materia de política internacional.
- 5.- Otras facultades.⁶¹

Las facultades y obligaciones del Poder Ejecutivo Federal como es sabido están fundadas en diversos artículos constitucionales, pues todos sus actos están sujetos a las reglas del Derecho.

Ahora bien, entremos en detalle respecto, a la clasificación que da Emilio Rabasa.

1.- Las facultades de carácter general. Son las establecidas por la fracción I y consisten en:

- a) Promulgar las leyes expedidas por el Congreso; punto que se analizará más adelante.
- b) Ejecutar las leyes, es decir, convertir los mandamientos legislativos en realidades de todo orden.

⁶⁰ GOBERNACIÓN, Secretaría de, Idem. p. 347-350.

⁶¹ RABASA, Emilio y Caballero Gloria, op. cit., p.249-252.

Aquí también cabe mencionar que al Presidente se le autoriza para expedir reglamentos. Además de que se le autoriza para realizar todos los actos que constituyen la administración pública.

2.- En cuanto a las facultades para extender nombramientos, previstas en las fracciones II, III, IV, V, XVI, y XVIII, las ejerce:

a) Exclusivamente el Presidente de la República, es decir, sin la intervención de otro órgano, siendo la designación sólo de secretarios de estado y Procurador General de la República, ya que la reforma de 1993 excluyó de esta atribución al Jefe del Distrito Federal cuyo nombramiento requiere de la ratificación de la Asamblea de Representantes.

b) Con aprobación del Senado, nombra a los agentes diplomáticos, ministros y cónsules generales, coroneles y demás oficiales superiores del ejército, armada y fuerza aérea, empleados superiores de hacienda y ministros de la suprema corte. En los recesos de las Cámaras la ratificación la hará La Comisión Permanente.

c) De acuerdo con la ley reglamentaria, puesto que las designaciones de los oficiales del ejército, no comprendidos en la fracción IV, está obligado a hacerlas en los términos establecidos por las disposiciones aplicables.

3.- Las facultades en materia de seguridad interior o exterior de la nación.

En nuestro país la seguridad requiere que existan fuerzas armadas bajo un sólo mando, dicho mando la Constitución lo otorga al Jefe del Estado Mexicano, porque él tiene la obligación de velar por la paz y el orden dentro del territorio nacional y de organizar la defensa frente a cualquier agresión extranjera. Por eso se le atribuye al presidente el derecho a disponer del Ejército, la Marina de Guerra, la Fuerza Aérea y la Guardia nacionales.

4.- Las facultades en materia de Política internacional.

El Presidente de la República representa ante las demás naciones al Estado mexicano y dirige las relaciones internacionales. También al Presidente corresponde designar, con aprobación del Senado, a los embajadores, ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales acreditados en otros países o ante organismos internacionales. Asimismo, recibe las "Cartas Credenciales", es decir, los nombramientos de los representantes diplomáticos extranjeros expedidos por sus jefes de Estado.

Ahora bien, por decreto publicado en el DOF el 11 de mayo de 1988, fue reformada la fracción X de este artículo 89. Dicha fracción contiene importantes modificaciones, que son:

a) Otorgar expresamente la dirección de la política exterior al Presidente de la República.

b) Los tratados que celebre, deben someterse a la aprobación del Senado y no, como indebidamente lo señalaba la fracción reformada, al " Congreso Federal ". Con esto armoniza la nueva fracción con lo prescrito en la fracción I del artículo 76 y en el artículo 133 que, adecuadamente, otorgan la aprobación de tratados exclusivamente al Senado de la República

c) Se establece para el titular del Poder Ejecutivo la obligación de conducir la política exterior de conformidad con los siete principios fundamentales: la autodeterminación de los pueblos, la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Los anteriores principios fundamentales son consecuencia del devenir histórico interno de México y de su actuar internacional. La autodeterminación de los pueblos, la no intervención y la solución pacífica de controversias fueron resultados directos de la independencia y del severo y viril rechazo que efectuaron Benito Juárez en el siglo pasado y Venustiano Carranza en el presente, ante las injustas intervenciones extranjeras que sufrió México. Los demás principios representan las tesis reiteradamente expuestas y defendidas por México en todos los foros internacionales. Todos los principios antes numerados y que constituyen la nueva fracción X son una síntesis de la historia pasada y presente de la política exterior.

Por último, está a cargo del Presidente de la República solicitar del Congreso de la Unión se dicte una ley que lo faculte para declarar la guerra a países extranjeros.

5.- En lo que se refiere a otras facultades del Ejecutivo, encontramos que son diversas:

a) Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, con fundamento en un acuerdo de la Comisión Permanente; por este hecho se establece una relación de equilibrio entre ambos órganos.

b) El Ejecutivo debe prestar al Poder Judicial ayuda para que se dé cumplimiento a las sentencias y órdenes de los jueces, cuando la voluntad de los particulares se resista a obedecerlas.

c) Como el interés nacional siempre debe prevalecer sobre el posible interés particular de las entidades federativas, es por lo que la fracción XII estipula la facultad presidencial para habilitar puertos y establecer aduanas marítimas y fronterizas, pues de no existir esta disposición, al hacerlo se violaría la soberanía de los estados en perjuicio del pacto federal.

d) La fracción XIV es de contenido altamente humano; en ella se faculta al Presidente de la República para conceder indultos, es decir, perdonar o disminuir las penas impuestas a los reos sentenciados por delitos que son de la competencia de los tribunales federales y a los que, por resolución irrevocable, fueron hallados culpables de haber cometido delitos del orden común en el Distrito Federal.

Existen dos clases de indulto: el necesario y el otorgado por gracia. El primero se origina automáticamente en vicios, errores o deficiencias graves en el proceso, que implican la inocencia del sentenciado o la disminución de la responsabilidad. También opera automáticamente el indulto necesario en el caso de la vigencia de una nueva ley, que no considera delictuoso el hecho u omisión que sí estaba previsto como tal por otra ley anterior, bajo la que el reo fue sentenciado.

La segunda clase de indulto, el otorgado por gracia, es resultado de otro punto de vista, también de carácter jurídico y no simplemente, como ocurrió en épocas pasadas, producto de la libre voluntad de un soberano o de un tribunal, ansiosos de obtener popularidad.

La justificación jurídica del indulto radica en el hecho de que la aplicación de una ley penal, por medio de un proceso concluido en una sentencia definitiva, tiene por objeto la salvaguarda de intereses individuales, sociales y nacionales; mas cuando resulta que el sentenciado tiene méritos bastantes por servicios prestados a la nación, o le benefician

circunstancias de edad o de conducta, o bien por la misma índole del delito cometido se considera que ha cesado su peligrosidad, queda a la decisión del Ejecutivo indultarlo, si así conviniera finalmente a la seguridad y a la tranquilidad públicas.

En lo relativo al indulto, es inolvidable la actitud del Presidente Juárez, quien resistió presiones de toda índole para que otorgara el perdón de la vida a Maximiliano, Miramón y Mejía. En este caso, la resolución de que la sentencia fuera cumplida tenía el enorme valor de una firme advertencia para quienes en el futuro intentaran, siendo extranjeros, intervenir en México, o siendo mexicanos, traicionar a la patria, y

e) También le corresponde, de acuerdo con las leyes respectivas, conceder privilegios exclusivos, por tiempo limitado, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria, a fin de impulsar en esta forma el desarrollo económico del país y premiar al esfuerzo individual realizado.

CAPITULO III

EL PODER EJECUTIVO Y LA CREACION DE LEYES.

3.1. Formas en que el presidente de la república puede legislar, 3.2. Facultades del presidente en el procedimiento legislativo federal: 3.2.1. La iniciativa de ley, 3.2.2. El derecho de veto, 3.2.3. La publicación de la ley, 3.3. La atribución de celebrar tratados internacionales, 3.4. Facultades extraordinarias previa suspensión de garantías individuales.

Antes de comenzar a analizar la relación que tiene el Poder Ejecutivo con la atribución legislativa, es necesario comentar, como una parte fundamental los requisitos que dan pauta al nacimiento de dicha relación, pues sin ellos no se podría saber si son o no legítimos o que provienen de un órgano estatal legalmente constituido, es decir, que en este espacio dedicado a las atribuciones legislativas del Presidente de la República, cabe mencionar cuales son los requisitos establecidos en nuestra Ley Fundamental para conformar a dicho Poder Ejecutivo. De acuerdo a la Constitución Federal de la República Mexicana, ésta en su artículo 82 expresamente señala dichos requerimientos, los cuales se mencionan a continuación:

" ART. 82. Para ser Presidente se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento;

II. Tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección;

III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia;

IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;

V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes de la elección;

VI. No ser Secretario o subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado a menos de que sesepare de su puesto seis meses antes del día de la elección; y

VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83^o.⁶²

⁶² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit. Porrúa, 110a. edición, México 1995, p. 66 - 67.

Cabe en este espacio hacer la aclaración que la fracción I del artículo 82 fue reformada por Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10. de julio de 1994, en el que se establece la nueva redacción de la fracción I, siendo de la manera siguiente:

"I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno uso de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años".

De acuerdo con el Transitorio del decreto señalado, tal disposición entrará en vigor el día 31 de diciembre de 1999.

Por otro lado, pero en este mismo sentido cabe mencionar el artículo 83 de nuestra Carta Magna que señala las causas de imposibilidad para ejercer el cargo de Presidente siendo de la manera que a continuación se indica:

"ART. 83. El Presidente entrará a ejercer su encargo el 10. de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto".

Después de apuntar los requerimientos para ser Presidente de la República y sus causas de incapacidad, podemos entrar a analizar con detenimiento la relación que hay entre el Poder Ejecutivo como órgano estatal legalmente constituido y la creación de leyes por parte de dicho organismo.

3.1. Formas en que el presidente de la república puede legislar.

El Presidente de la Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos podrá legislar de las siguientes formas:

- | | |
|---------------------------|--|
| | 1) En el procedimiento legislativo federal. |
| A) DE MANERA
COLEGIADA | 2) En la celebración de Tratados Internacionales. |
| | 3) Facultades extraordinarias previa suspensión de Garantías Individuales. |
| | 1) La Facultad Reglamentaria |
| B) DE MANERA
AUTONOMA | 2) Medidas de Salubridad General. |
| | 3) La Regulación Económica |

Ahora bien en cuanto toca al fundamento Constitucional de cada una de las atribuciones descritas en el cuadro anterior, podemos mencionar que se encuentran en los artículos siguientes:

A) DE MANERA COLEGIADA

1.- Tratándose de la atribución del Presidente, en su intervención en el Procedimiento Legislativo Federal lo podemos encontrar en los artículos 71 y 72 de nuestra Ley Fundamental. La cual expresa de una manera general, que el proceso legislativo comprende todos aquellos actos que van desde la presentación de una iniciativa ante cualquiera de las Cámaras, hasta la publicación de la ley en el Diario Oficial. De la interpretación del artículo 71 también se desprende el hecho de que en nuestro régimen jurídico no cualquier persona puede iniciar proyectos de ley, pues únicamente compete hacerlo al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados en virtud del pacto federal. Mas sin embargo cualquier ciudadano tiene la libertad de sugerir al Ejecutivo o a alguno de los representantes populares, locales o federales -incluyendo por supuesto a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal-, la conveniencia de expedir una ley o decreto, para que, en ejercicio de su facultad de iniciativa, presenten el proyecto. Ahora bien dichos representantes pueden aceptar o rechazar la sugerencia, esto quiere decir, que un proyecto de ley no necesariamente puede convertirse en tal, sino que por lo mismo puede ser rechazado o modificado, o también aprobado.

Cabe aclarar que por regla general, todo proyecto de ley o decreto, cuyo estudio no sea de la exclusiva facultad de alguna de las cámaras, éste se discutirá en cada una de ellas para que el examen de dicho proyecto sea lo más completo posible.

2.- En el caso de la Celebración de Tratados Internacionales, su fundamento está en los artículos 89 fracción X y 76 fracción I. Dichos artículos constitucionales en sus respectivas fracciones contemplan cada uno por su lado la posibilidad de que el Presidente y el Senado de la República completen de manera legítima la celebración de tratados con las potencias extranjeras.

Por su parte el artículo 89 en su fracción X faculta al Presidente en materia de política internacional, esto quiere decir que, el Jefe de gobierno representa a nuestro país

ante las demás naciones del mundo y asimismo dirige las relaciones internacionales, pues a él corresponde nombrar y designar a los embajadores, cónsules mexicanos, agentes diplomáticos y ministros acreditados en otros países o ante organismos internacionales, así como recibir las "Cartas Credenciales" de otros representantes extranjeros expedidas por sus jefes de Estado.

Por otro lado, en cuanto se refiere a la celebración de tratados el artículo 89 en su fracción X, señala que todos aquellos que sean efectuados por el jefe del Poder Ejecutivo deberán ser sometidos a aprobación del Senado de la República.

Por último se puede mencionar respecto a la dirección de la política exterior por parte del Presidente, que ésta se debe efectuar bajo los principios fundamentales, como son la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los estados, la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

3.- En el de la concesión de Facultades Extraordinarias para legislar, otorgadas por el Poder Legislativo, previa Suspensión de Garantías Individuales, fundamentado en los artículos 29 y 49 de la Constitución General. Cada uno de los artículos constitucionales, comenzando por el 29 de nuestra Ley Fundamental que regula las condiciones que deben anteceder a la suspensión parcial o total de las garantías humanas conocidas por todos nosotros y que comprenden las de libertad, las de igualdad, las de seguridad jurídica y las de propiedad, las que en circunstancias normales, es decir, cuando hay paz y tranquilidad en el ámbito nacional e internacional no se presenta conflicto alguno entre las garantías individuales y el interés social o público, pues la Constitución establece su equilibrio; pero por el contrario, cuando las circunstancias se encuentran alteradas por situaciones de rebelión, invasión o guerra, nuestra Constitución autoriza expresamente que el Jefe del Poder Ejecutivo previa autorización del Poder Legislativo podrá suspender las garantías individuales en un lugar determinado o en toda la República, con esto confirma que dicha suspensión es de carácter temporal y que sólo interrumpe la efectividad de algunos de los derechos del hombre hasta que se restablezca el orden y la paz en el país. Por tanto esto

quiere decir que, no se trata de una terminación de los derechos del hombre, sino que solamente son interrumpidos por un corto tiempo, hasta que se vuelva a establecer el equilibrio que marca nuestra Carta Magna.

Por lo que respecta a lo expresado en el artículo 49 constitucional, sobre el principio de la división de poderes o mejor dicho sobre la separación de funciones de los órganos estatales, no quiere decir que entre ellos haya una separación tajante y que cada uno de dichos poderes actúe por su cuenta, sino que entre los tres Poderes estatales haya una interdependencia y coordinación en la que cada uno coadyuva al otro para el mejor funcionamiento del Estado como normalmente sucede en materias o situaciones extraordinarias como la prevista en el artículo 29 que trata sobre la supervivencia de la nación cuando ésta se halla en peligro de invasiones, de perturbación grave de la paz pública o peligro para la sociedad, o como también de la que trata el artículo 131 de que se hablará más adelante.

B) DE MANERA AUTONOMA:

1.- La Facultad Reglamentaria prevista en el artículo 89 fracción I.

Realizando un análisis somero de dicha fracción I del artículo 89 Constitucional, se desprenden dos facultades otorgadas al titular del Poder Ejecutivo: una la de promulgar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, la otra la de ejecutar las leyes, o sea la de convertir los mandamientos legislativos en realidades de todo orden ya sean estos de orden económico, social, político o cultural, pero para que ésta facultad sea más expedita se le atribuye la capacidad de dictar reglamentos, los cuales son disposiciones que facilitan el cumplimiento de las leyes elaboradas por el Legislativo.

2.- Las Medidas de Salubridad General de la fracción XVI del artículo 73.

Estas medidas de carácter general, dictadas por el Consejo de Salubridad (actualmente Secretaría de Salud), tienen como finalidad primordial: 1.- prevenir los posibles peligros de invasión de enfermedades exóticas en el país, y 2.- prevenir las epidemias que importen un peligro grave para la nación. Dichas medidas después de ser dictadas por el Consejo de Salubridad tendrán que ser sancionadas por el Presidente de la República.

3.- La Regulación Económica señalada en el párrafo segundo del artículo 131 Constitucional relacionado con el segundo párrafo del artículo 49. Como puede observarse del estudio del segundo párrafo del artículo 131, este otorga al Ejecutivo la facultad de legislar en materia de impuestos, referida al comercio exterior, pero con el propósito de regular la economía nacional, esto quiere decir que, para que haya estabilidad económica del país se necesita forzosamente importar o exportar mercancías que en muchas ocasiones no son de utilidad y que en otras sí lo son; pero ¿qué sucedería si todo lo que produce el campo se importara o exportara como sucede en la actualidad?. Obviamente toda la nación se vería afectada por crisis económicas ya que no produciría lo que debería consumir en un año ya sea de carácter pecuniario o en especie y ocasiona la fuga de mano de obra que debiera trabajar en él y para el país. Por otro lado también puede verse que el Jefe del Ejecutivo legisla en esta materia gravando o desgravando las importaciones o exportaciones con la finalidad de velar por el mantenimiento adecuado de la economía nacional, mediante la aplicación de una facultad delegada por el Congreso de la Unión al Ejecutivo Federal.

Cabe mencionar que una facultad delegada "es el acto por medio del cual el Congreso concede al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar".⁶³

Por otro lado, cabe señalar que para los efectos de este inciso, se ha hablado de las formas en que el Presidente puede crear leyes; las cuales se han determinado exclusivamente en dos:

La primera que consiste en el hecho de que para legislar se necesita contar con la colaboración de otro poder, es decir, que para que el Presidente de la República pueda ejercer dichas atribuciones en el *PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO* y éste pueda llegar a completarse, necesita la intervención del Poder Legislativo. Por consiguiente el hecho de producir leyes y la función de legislar son labores esenciales de estos dos órganos colegiados, representativos y deliberantes.

La segunda, es decir la Autónoma, consiste en el hecho de que *NO* requiere de ninguna intervención para que las normas que dicte el Jefe del Ejecutivo tengan validez.

⁶³ RABASA, Emilio y Caballero, Gloria, *Mexicano: ésta es tu Constitución*, LV Legislatura Cámara de Diputados, México, 1994, p.379.

Dentro de ésta forma legislativa se puede mencionar a la Facultad Reglamentaria, la cual otorga al Presidente la posibilidad de dictar medidas, por sí mismo y que tengan un carácter general y abstracto, cuya finalidad sea tendiente a ejecutar las leyes y darles el debido cumplimiento. Su naturaleza se desprende de que en ciertas áreas de la actuación administrativa se requieren normas que cuenten con gran dinamismo, por lo que resulta más fácil encargar al Ejecutivo la creación y derogación de esas normas, sin tener que pasar por todo el procedimiento legislativo.

3.2. Facultades del presidente en el procedimiento legislativo federal:

El Presidente Constitucional de México, como señala nuestra Ley Fundamental, tiene una gran cantidad de atribuciones que están contenidas en tres fuentes importantes que son a saber:

- 1.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,
- 2.- Las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, y
- 3.- El sistema político del país.

Dentro de estas fuentes originarias de facultades podemos mencionar como ejemplos:

De las que emanan de la Constitución, tenemos a las atribuciones de nombramiento de los secretarios del Despacho, las de iniciativa de ley, promulgación y ejecución de leyes y las que ejerce en materia internacional.

Las que provienen de leyes del Congreso de la Unión se pueden mencionar:

Su intervención en las empresas de participación estatal y los organismos descentralizados, y

El control sobre los medios masivos de comunicación.

Por último, las que emanan del sistema político del país podrían indicarse las de:

Jefe del Partido Revolucionario Institucional (P.R.I.),

Designación de su sucesor y la de gobernadores.⁶¹

⁶¹ **BARLETT, Manuel**, El sistema presidencialista mexicano, en *Pensamiento Político*, vol. II, núm. 5, México, 1969, p. 25.

Por otro lado, diversos tratadistas, han tendido a dividir las funciones del Poder Ejecutivo, en dos grandes rubros:

- A) Uno que comprende a las políticas, y
- B) Otro a las administrativas.⁶⁵

En el caso de las primeras -refiriéndonos a las políticas-, estas comprenden las relaciones con los otros poderes, lo que ha permitido al Ejecutivo tener un control del aparato gubernamental, pues hasta le han atribuido facultades de carácter legislativo y jurisdiccional; por otra parte también se contemplan la representación internacional, las relaciones con diversas organizaciones políticas -partidos políticos-, sindicatos, entre otros, el desarrollo del sistema político en general.

Las administrativas contemplan la posibilidad de dar unidad a toda la burocracia.

Dentro de estas destacan en primer lugar, aquellas atribuciones que podrían denominarse de **ADMINISTRACIÓN GENERAL**, y que están comprendidas en el artículo 89 fracción I y XX. En virtud de tales atribuciones, al Presidente toca "*Ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión*", es decir, la realización de los actos necesarios para hacer efectiva, en casos concretos la norma general. Por consiguiente es así como el Presidente se constituye en el principal propulsor de todo el aparato administrativo, a través de acuerdos, decretos o resoluciones de carácter concreto individualizado que van a incidir en la conducción del gobierno, y que afectará instituciones o grupos y a los propios particulares, aumentándoles o disminuyéndoles su esfera jurídica, como sería el caso de la *concesión* o en el de la *expropiación*.

3.2.1. La iniciativa de ley.

Dentro del procedimiento legislativo federal existen seis diversas etapas: **INICIATIVA, DISCUSIÓN, APROBACIÓN, SANCIÓN, PUBLICACIÓN E INICIACIÓN DE LA VIGENCIA**⁶⁶, de las cuales el Jefe del Poder Ejecutivo interviene en tres:

- A) La iniciativa de Ley,
- B) El derecho de veto, y

⁶⁵ CORONADO, Mariano, Elementos de Derecho Constitucional mexicano, México, Lib. de Ch. Bouret, 1906, p. 170.

⁶⁶ GARCÍA Maynez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Porrúa, 39a. ed., México, 1988, p.53.

C) La publicación de la Ley.

De acuerdo con el artículo 71 fracción I de nuestra Carta Magna, "*El derecho de iniciar leyes o decretos compete:*

1. Al Presidente de la República".

Esta atribución concedida al Presidente tiene una gran importancia por las razones siguientes:

1.- Al iniciar el procedimiento legislativo el Presidente se convierte en parte del órgano legislador⁶⁷, pues participa plenamente en la creación normativa que da soporte a nuestro Estado de Derecho.

2.- La gran mayoría de los proyectos de ley que llegan a las Cámaras provienen del Ejecutivo. Esto se debe a que este poder cuenta con mejores recursos para la elaboración de los proyectos legislativos que requieren de vastos conocimientos y buen dominio de la técnica jurídico-legislativa.

3.- Debido a que muchos de los problemas que se dan alrededor de las leyes surgen de su diaria y cotidiana ejecución, de la que se encarga el Ejecutivo.

De esta forma puede tomar datos de la realidad para el mejoramiento de las leyes vigentes y para saber si existe la necesidad de crear nuevas leyes.⁶⁸

Es de mencionar que de las iniciativas que manda el Jefe del Poder Ejecutivo, la gran mayoría son aprobadas por unanimidad, inclusive sin discusión alguna.⁶⁹

Esta tendencia se ha venido revirtiendo poco a poco en razón de un discreto fortalecimiento de la presencia de miembros de partidos de oposición en la Cámara de Diputados. Esto ha llevado a debates y discusiones más intensas al interior de la Cámara, pero de todas formas se siguen aprobando los proyectos del presidente sin realizarles modificaciones sustanciales o de fondo.

⁶⁷ SCHMIDT, U. Ordoñez, Ulises, *Las fuentes del derecho en conceptos dogmáticos y teoría del derecho*, México, U.N.A.M., 1979, p. 106.

⁶⁸ BARQUÍN Álvarez, Manuel, *El control del Senado sobre el Ejecutivo: un equilibrio oscilante de poderes. Estudios jurídicos en torno a la Constitución de 1917 en su septuagésimo aniversario*, México, U.N.A.M., 1992, p. 62.

⁶⁹ GONZÁLEZ Casanova, Pablo, *La democracia en México*, México Era, 17a. ed., 1986, p. 31.

"Por eso, una de las facultades del Presidente que más pesa al momento de someter a la aprobación de las Cámaras sus proyectos de ley, es la virtual jefatura del partido oficial con toda la influencia política que ello significa".⁷⁰

Esta aprobación continua de los proyectos del Presidente ha dado lugar a un conjunto de serias críticas dirigidas al Poder Legislativo, por no estar cumpliendo la función esencial de convertirse en el contrapeso necesario para equilibrar el predominio del Ejecutivo. Se afirma constantemente que "*el Congreso juega un papel de subordinación respecto al Ejecutivo y se ha convertido en un simple tramitador de las iniciativas del Presidente*".⁷¹

Es de considerar que, en la lucha por un ejercicio real de la democracia, es necesario que los legisladores cobren conciencia de la importante labor que se les ha encomendado y muestren mayor preocupación al momento de revisar y aprobar los proyectos. Es indispensable que el Congreso de la Unión se torne más participativo y contribuya con la discusión más profunda y propositiva de los proyectos de iniciativa que constantemente le envía el Ejecutivo. Así como de interesarse no por un lugar en el rol político sino de intentar mejorar y proteger a la nación de la que son parte sin miramiento de partido político o de ideología política, para que así se vele por una verdadera seguridad pública de todos los mexicanos.

3.2.2. El derecho de veto.

Este puede ser considerado como el derecho que tiene una persona o corporación para impedir una cosa, especialmente el Jefe del Estado para impedir que cobre fuerza de ley un proyecto.

"Este derecho de Veto significa la acción de prohibir; fórmula que se empleaba en Roma por los tribunos de la plebe para oponerse a los decretos del Senado que lesionaran la independencia del Estado o que vulneraran sus derechos o intereses".⁷²

⁷⁰ CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo...* cit., p. 190.

⁷¹ ESTRADA, Rosa Isabel, *Facultades legislativas del Presidente en México*, en *El predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, México, U.N.A.M., 1977, p. 257.

⁷² BURGOA O., Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1973, p.849.

En este sentido el derecho de *VETO*, tal como está consagrado en la Constitución mexicana vigente, ha sido tomado literalmente de la Constitución Norteamericana (artículo I, sección 7, párrafo segundo). Existió en otros términos en la Constitución de Cádiz de 1812 y en la actualidad lo encontramos desde la Constitución de 1824 en los artículos 55 al 57.

El artículo 72 inciso a), de la Constitución de 1917 establece que una vez que se ha aprobado un proyecto de ley por ambas Cámaras " se remitirá al Ejecutivo, quien si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente " ⁷¹

Ahora bien, cuando el Presidente de la República no está de acuerdo o tiene observaciones a un proyecto de ley que ya ha sido aprobado por ambas Cámaras, ya sea porque no es aplicable a las condiciones políticas, económicas o sociales en que vive el país, él puede ejercer el derecho de Veto presidencial.

Dicho Veto puede ser total o parcial, en virtud de que el artículo 72 inciso c), prevé que un proyecto puede ser desechado en todo o en parte por el Ejecutivo.

Por otro lado cabe mencionar las finalidades del derecho de *VETO*, las que son a saber:

" a) Evitar la precipitación en el proceso legislativo, tratándose de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales;

b) Capacitar al Ejecutivo para que se defienda "contra la invasión y la imposición del Legislativo; y

c) Aprovechar la experiencia y la responsabilidad del Poder Ejecutivo en el procedimiento legislativo". ⁷¹

El derecho de *VETO* no es absoluto ya que si el proyecto devuelto a la Cámara de origen es aprobado por las dos terceras partes del número total de votos de ésta, así como por la misma mayoría en la Cámara revisora, el Ejecutivo está obligado a promulgar la ley.

⁷¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit. Porrúa, México, 1995, p. 53.

⁷¹ CARPIZO, Jorge, El presidencialismo...cit., p. 85.

3.2.3. La publicación de la ley.

El maestro Eduardo García Maynez, define a la publicación de la ley como: "El acto por el cual la ley ya aprobada y sancionada se da a conocer a quienes deben cumplirla".⁷⁵

También señala que la publicación deberá realizarse en el **DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN**, y respecto a las leyes locales de las entidades federativas dicha publicación se hace en los *DIARIOS O GACETAS OFICIALES* de los estados.

Ahora bien, en cuanto a las reglas referentes a la discusión, aprobación, sanción y publicación están consignadas en el artículo 72 Constitucional en los siguientes incisos:

" a) Aprobado un proyecto en la Cámara de origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta aprobare, se reunirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

c) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto serán nominales.

d) Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo, fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a); pero si lo reprobase, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

e) Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará

⁷⁵ GARCÍA Maynez, Eduardo, op. cit., p. 55.

únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción a). Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a).

Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presente, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas cámaras acuerden por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo en los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

f) En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

g) Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

h) La formación de leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

i) Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

j) El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente".

Por su parte el maestro Trinidad García, al referirse a la *promulgación* dentro del proceso legislativo, la define de la siguiente manera diciendo que:

"La *promulgación* es, en términos comunes, la publicación formal de la ley". De esta definición se infiere que no hay lugar a distinguir gramaticalmente entre la *promulgación* y la *publicación*. Las dos palabras tienen el mismo significado cuando a la ley se refieren, y así lo demuestra el empleo que se les ha dado y se les da en el lenguaje corriente y jurídico; la Constitución y los Códigos de 70 y 84 emplean indistintamente los dos términos para expresar la misma idea (artículos 70, 72 inciso a), y 89 fracción I de aquella y 2 y 4 de éstos).

Pero la *promulgación* de la ley encierra dos actos distintos: por el primero, el Ejecutivo interpone su autoridad para que la ley aprobada debidamente se tenga por disposición obligatoria; por el segundo, la da a conocer a quienes deben cumplirla. El primer acto implica naturalmente que la ley ha sido aprobada por el Ejecutivo o que objetada por él, ha sido ratificada por las Cámaras.

Como se ve, la intervención del Ejecutivo en la formación de las leyes tiene tres fases independientes, con fines diversos y efectos propios cada una. Por esta causa, deben jurídicamente distinguirse los actos correspondientes a cada una de estas fases y darles nombre especial. Esta necesidad no se sentía en el antiguo Derecho, cuando un solo órgano de gobierno hacía la ley y la publicaba; se impone, en cambio, actualmente, por las complicaciones producidas por los nuevos sistemas de derecho público. Consecuentes, pues, con la realidad presente de las cosas, emplearemos tres diversos términos para referirnos a estos actos:

- a) *SANCIÓN*, para la aprobación de la ley por el Ejecutivo;
- b) *PROMULGACIÓN*, para el reconocimiento formal por éste de que la ley ha sido aprobada conforme a derecho y debe ser obedecida;
- c) *PUBLICACIÓN*, para el efecto de hacer posible el conocimiento de la ley, por los medios establecidos para ello".⁷⁶

En resumen, con la publicación del proyecto aprobado y no vetado se da la posibilidad de que la nueva ley entre en vigor. Hasta que no esté hecha la *publicación* y transcurrido el plazo de entrada en vigor, no estaríamos frente a un acto legislativo debidamente cumplimentado, pues de lo contrario no se contará con una ley perfecta en cuanto a sus requisitos formales de validez. Por lo tanto a partir de la entrada en vigor, la ley se convierte en obligatoria para los sujetos a los que está destinada.

Las normas jurídicas, para su debido acatamiento, necesitan ser conocidas por sus destinatarios. De esto se desprende que existe un principio de publicidad por el cual una norma general y abstracta, que no ha sido dada a conocer por los medios oficiales, no puede ser obligatoria; es más simplemente no es norma jurídica por lo que respecta a su aplicación.

La publicación requerida se da en la mayoría de los países, a través de una publicación oficial a cargo del Estado, por lo cual se presume que se dan a conocer a todos los habitantes las normas jurídicas Generales y Abstractas. Además la *publicación*, como requisito de la entrada en vigor, es una prueba indubitable respecto a los problemas de aplicación retroactiva de normas.

Como ya se ha indicado en líneas anteriores, la *publicación*, la mandará hacer el Presidente en el *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*, que estará a cargo de la SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, la cual, según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 27 señala:

" ART. 27. A la Secretaría de Gobernación corresponde:

II. Publicar las leyes y decretos que expidan el Congreso de la Unión, alguna de las dos Cámaras o el Presidente de la República.

III. Publicar el Diario Oficial de la Federación "

En lo que se refiere al Diario Oficial de la Federación éste, está regulado por la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales, que en su artículo 2o. lo define como el "órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, de carácter permanente e interés público, cuya función consiste en publicar en el territorio nacional, las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares, órdenes y demás actos expedidos por los Poderes de la Federación".

Es de considerarse, entonces, que la *PUBLICACIÓN DE LA LEY*, es la realización material de la orden presidencial hecha a través de los medios oficiales y por las autoridades competentes, cuyo efecto es dar a conocer las normas generales y abstractas a sus destinatarios con el fin de que puedan entrar en vigor y que sean obligatorias.

Por último, los términos *promulgación y publicación de la ley*, van generalmente asociados y se utilizan indistintamente pero se pueden diferenciar por sus fechas de expedición.

3.3. La atribución de celebrar tratados internacionales.

Antes de iniciar el análisis de esta atribución del Presidente, es necesario saber que es un *TRATADO INTERNACIONAL*. Para tales efectos la Convención de Viena del 23 de mayo de 1969 sobre Derecho de los Tratados Internacionales en su artículo 2.1., inciso a), define al Tratado Internacional como:

" Un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional, ya conste en un instrumento único o en dos instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular ".⁷⁷

Conforme a los artículos 76 fracción I y el artículo 89 fracción X de nuestra Constitución Política que disponen que, es facultad del Presidente de la República celebrar Tratados Internacionales con la ratificación del Senado y de acuerdo al artículo 133 de la misma Ley Fundamental, los tratados son parte del orden jurídico mexicano, es decir, que conforman una parte muy importante del derecho interno, de otro modo lo que el Presidente acuerda a través de los Tratados, es de aplicación interna en todo el país.

Es necesario plantear aquí lo que dicen los textos de dichos artículos, aunque en esencia ya se ha dejado plasmado dicho contexto, por eso el artículo 76 fracción I de nuestra Carta Magna señala:

" ART. 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base a los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión "

⁷⁷ PEREZNIETO, Leonel, Derecho Internacional Público, México, Harla, 1991.

Por su parte el artículo 89 fracción X de la Ley Fundamental deja en claro las facultades y obligaciones del Presidente indicando:

" ART. 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales".

Ahora bien el artículo 133 de nuestra Ley Federal señala:

"ART. 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados".

De acuerdo al artículo 89 fracción X de la Constitución mexicana el Presidente ejerce la facultad de celebración de tratados con colaboración del Senado de la República. Sin embargo, el papel del Senado se limita únicamente a la aprobación o desaprobación de los tratados, sin intervenir en su negociación.

Se ha dicho que el Presidente de la República únicamente somete al Senado para aprobación o desaprobación el o los acuerdos internacionales, lo que hace necesario señalar cuales son las etapas en el procedimiento a seguir en la celebración de dichos instrumentos internacionales, las que se dividen en cuatro y son las siguientes:

1.- **NEGOCIACIÓN:** Esta tiene por objeto lograr un acuerdo entre las partes a fin de determinar el clausulado del tratado.

2.- **ADOPCIÓN DEL TEXTO:** Una vez negociado el tratado se adopta como definitivo; tradicionalmente los tratados se adoptan por unanimidad y los tratados multilaterales según lo dispongan los Estados parte; a falta de acuerdo, por las dos terceras partes presentes y votantes.

3.- AUTENTICACIÓN DEL TEXTO: Es el acto por el cual se establece el texto definitivo de un tratado y en el que se certifica que es el correcto y auténtico.

El texto de un tratado quedará establecido como auténtico y definitivo:

a) Mediante el procedimiento que se prescriba en él, o que así lo hayan convenido los Estados que hayan participado en su elaboración.

b) A falta de tal procedimiento; mediante la firma, **AD REFERENDU** o la rúbrica puesta por sus representantes de sus Estados en el texto de un tratado o en el acto final de la conferencia en que figure el texto.

4.- MANIFESTACIÓN DEL CONSENTIMIENTO: Es el acto por el cual los Estados se obligan a cumplir el tratado.

La Convención de Viena señala como figuras de manifestación del consentimiento:

- a) La firma
- b) El canje de instrumentos que constituyen un tratado
- c) La ratificación
- d) La aceptación
- e) La aprobación
- f) La adhesión.

Cabe mencionar que la Convención de Viena de mayo de 1969 en su artículo 7 párrafo segundo indica cuales son los órganos competentes para la celebración de Tratados Internacionales, los cuales son:

a) Los Jefes de Estado y Ministros de Relaciones Exteriores para la ejecución de todos los actos relativos a la celebración de un tratado.

b) Los Jefes de misión diplomática; para al adopción del texto de un tratado entre el Estado acreditante y el Estado ante el cual se encuentra acreditado.

c) Los representantes acreditados por los Estados ante una conferencia internacional o ante un organismo internacional, para la adopción del texto.

También de acuerdo con el artículo 133, que habla en esencia de la supremacía de la Constitución, los Tratados y las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella; los tratados firmados por el Presidente y ratificados por el Senado se integran plenamente al

orden jurídico nacional, pues afecta a los siguientes factores: Económico, Político, Sociológico y Jurídico.

Actualmente los tratados firmados por el titular del Ejecutivo no han encontrado mayor obstáculo para su aprobación en el senado, debido a que ese cuerpo ha sido integrado casi exclusivamente por miembros del partido semi-oficial del cual, como ya se dijo, el Presidente es virtual jefe. "A pesar de ello, ha habido acuerdos o convenios suscritos con otros países por el Ejecutivo de México, que no han sido ratificados por el Senado. Estos acuerdos son conocidos como *EXECUTIVE AGREEMENTS* y no requieren, en la práctica internacional, de la aprobación posterior del Senado. En México, apesar de su reiterada existencia, estos acuerdos son inconstitucionales, y de difícil explicación"⁷⁸, "ya que el Senado generalmente aprueba lo que le manda el Presidente por lo que no tiene caso tratar de evadir su control".⁷⁹

De lo anterior se desprende que el Presidente cuenta con amplias facultades legislativas, tanto jurídicas -como la celebración de tratados internacionales-, como políticas e inconstitucionales -como en los casos de influencia sobre el Senado y firma de acuerdos -ejecutivos, respectivamente-, que se aplican inexplicablemente como derecho vigente y que forman parte del sistema jurídico mexicano.

3.4. Facultades extraordinarias previa suspensión de garantías individuales.

En este inciso es necesario hablar sobre algunos antecedentes referentes a la *SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS INDIVIDUALES*, los cuales los encontramos por una parte en el punto 14 de los *ELEMENTOS CONSTITUCIONALES DE RAYÓN (1811)* y , de manera más precisa, en el artículo 308 de la Constitución de Cádiz de 1812, que disponía:

"Si en circunstancias extraordinarias la seguridad del Estado exigiese, en toda la Monarquía o en parte de ella, la suspensión de algunas formalidades prescritas en este capítulo para el arresto de los delinquentes, podrán las Cortes decretarla por un tiempo determinado". Como puede observarse, este precepto ya contenía varias modalidades a que se sujeta la suspensión hoy día, tales como:

⁷⁸ SEARA Vázquez, Modesto, Derecho internacional público, México, Porrúa, 13a. ed., 1991, p. 212.

⁷⁹ PEREZNIETO, Leonel, El predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica, p. 385.

- La delimitación territorial, y
- El carácter extraordinario de la medida.

Efectivamente se puede decir que en México el Poder Ejecutivo sólo tiene Facultades Legislativas en los casos en que expresamente lo faculta para ello la Constitución.

El fundamento Constitucional lo encontramos en el artículo 49 que consagra el Principio de la Separación de poderes expresando que: " El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar "

Ahora bien, las facultades extraordinarias sólo se podrán conceder por el Congreso de la Unión una vez que se hayan suspendido las Garantías Individuales, tal como lo estipula el artículo 29:

" En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuese obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo en un tiempo limitado, por prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde "

En efecto el régimen de excepción que lleva a la suspensión de las garantías se explica como una forma de proteger al Estado en su totalidad, frente a cuestiones de hecho

que sobrepasan la capacidad de respuesta que tiene el gobierno bajo condiciones normales. Ante esta imposibilidad, la Constitución autoriza al poder público para que se pueda afrontar un hecho excepcional con medidas excepcionales. Suspender las garantías y entrar a un estado de emergencia " Significa que aquellas garantías que sean un estorbo para la pronta y eficaz acción del Ejecutivo, quedan temporalmente derogadas respecto a éste ".⁸⁰

Dicha suspensión se podrá dar para todo el territorio o nada más para una parte del mismo. Se suspenderán las garantías que obstaculicen la acción contra la emergencia, pudiendo ser todas o solamente algunas. Dicha observación confirma la limitación territorial y la situación especial de la medida, así como de la aplicación de dicha facultad por el Jefe del Poder Ejecutivo.

Todo lo anterior quiere decir, que en circunstancias normales, cuando existen paz y tranquilidad en el ámbito nacional e internacional, no se presenta conflicto entre las garantías individuales y el interés social o público, puesto que la Constitución establece su equilibrio.

Por el contrario, en tiempos anormales, como son situaciones de rebelión, invasión o guerra, siempre debe prevalecer el interés público, pues se halla en peligro la supervivencia de la nación. Cuando ese desequilibrio surge, la Constitución autoriza la suspensión de garantías, lo que no significa la terminación definitiva de los derechos del hombre, sino que simplemente se interrumpe la efectividad de algunos, hasta en tanto se restablezca el orden, la paz y la seguridad de todos los individuos, pues dichas medidas de carácter general no pueden aplicarse a una sola persona. Tales actos llevados a efecto por el Jefe del Ejecutivo -como es el de suspender las garantías individuales-, suponen una excepción transitoria a la División de Poderes, que es de carácter esencial en el régimen político en el que vivimos.

⁸⁰ TENA Ramírez, Felipe, "La suspensión de garantías y las facultades extraordinarias en el derecho mexicano ", Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, tomo VII, núm. 25-28, enero-diciembre, 1945, p. 115.

CAPITULO IV

FACULTADES ADMINISTRATIVAS DEL EJECUTIVO FEDERAL.

4.1. La emisión de reglamentos por el ejecutivo: 4.1.1. Concepto de reglamento, 4.1.2. Clasificación de los reglamentos en el derecho positivo, 4.1.3. Fundamento constitucional de los reglamentos, 4.1.4. Límites a la facultad reglamentaria, 4.2. Medidas de salubridad general, 4.2.1. Antecedentes de las medidas de salubridad, 4.2.2. Situación actual de las medidas de salubridad, 4.3. La regulación económica.

4.1. La emisión de reglamentos por el ejecutivo:

Como ya se ha mencionado la emisión de reglamentos por el Presidente de la República, es la posibilidad de dictar medidas de carácter general y abstracto por sí mismo, que sean tendientes a ejecutar las leyes de cuya aplicación él se encarga.

Su naturaleza se desprende de la imposibilidad que tienen los legisladores de llevar las leyes al detalle, ya que sus previsiones deben ser suficientemente amplias como para abarcar todas las conductas que se desean regular.

Por ello se deja al órgano encargado de su ejecución, el detallamiento de las leyes. Además en ciertas áreas de la actuación administrativa se exigen normas que cuenten con gran dinamismo, por lo cual siempre resulta más fácil encargar al Ejecutivo la creación y derogación de esas normas, sin tener que pasar por todo el procedimiento legislativo. Esto se realiza, muchas veces, dentro del margen discrecional que otorga el Legislativo al Ejecutivo para la aplicación de las leyes y que implica un espacio de movilidad normativa congruente con una técnica legislativa que no puede ni debe detenerse a cubrir todos los detalles.

En el ámbito federal, el Presidente de la República puede dictar disposiciones de carácter general, con la finalidad de facilitar la ejecución y aplicación de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión; tales normas configuran lo que conocemos como reglamentos. Asimismo en las entidades federativas los gobernadores pueden expedir reglamentos con los que se puedan ejecutar y cumplir de una manera más eficaz las leyes que emitan los congresos locales. Incluso, al igual que a nivel federal y local, en los municipios, el presidente municipal posee facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas establecidas por las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia

general en sus respectivas jurisdicciones, conforme a lo establecido en el artículo 115 fracción II, de nuestra Carta Fundamental.

4.1.1. Concepto de reglamento.

El doctor Jorge Carpizo, al referirse al reglamento dice que se puede definir como:

"Una norma de carácter general, abstracto e impersonal, expedida por el presidente de la república en uso de sus facultades constitucionales, y que tiene como finalidad la mejor aplicación de la ley, a la cual está subordinada".⁸¹

Las características del reglamento parten desde dos puntos de vista: uno el *formal* y el otro el *material*.

1.- Formalmente, el reglamento es un acto administrativo por provenir del Poder Ejecutivo.

2.- Desde el punto de vista material, equivale a la ley: pues en un principio reúne las características de generalidad, abstracción e impersonalidad propias de la ley.

Para Garrido Falla el reglamento es una: "Disposición jurídica de carácter general dictada por la Administración Pública y con valor subordinado a la ley".⁸²

Por otro lado, el reglamento es una disposición de carácter legislativo, expedida por el Ejecutivo, que se aplica a todas las personas cuya situación recae bajo su campo de acción. El objeto de los reglamentos es facilitar el mejor cumplimiento de la ley.

Esto que se acaba de mencionar, implica que el reglamento no puede ir en contra de la ley, pues de ser así careería de valor jurídico.

Desde otro punto de vista el reglamento es: Una norma jurídica general y abstracta que emite el Poder Ejecutivo con la finalidad de llevar a cabo la aplicación de las leyes que se encuentran dentro del ámbito de su competencia.

⁸¹ CARPIZO, Jorge, El presidencialismo ... cit., p. 107.

⁸² GARRIDO Falla, Fernando, Tratado de derecho administrativo, Madrid, Tecnos, 11a. ed., Tomo I, p. 235.

4.1.2. Clasificación de los reglamentos en el derecho positivo.

Los reglamentos en nuestro derecho se clasifican en cuatro:

1.- LOS REGLAMENTOS EJECUTIVOS⁴¹, que son expedidos por el presidente de la República con el fin de ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión y cuya aplicación está dentro de su ámbito de competencia.

2.- LOS REGLAMENTOS AUTÓNOMOS, que son creados por la propia Constitución sin necesidad que exista una ley que les de vida. a) Entre estos figuran los reglamentos de policía y buen gobierno previstos en el artículo 21 constitucional, primer párrafo. Estos reglamentos son autónomos debido a que están previstos en la Constitución, sin exigir la subordinación a una ley en el sentido formal.

En este lugar, me parece conveniente señalar el artículo 21 en su primer párrafo:

" ART. 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incube al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato o de aquél. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de las sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas. Pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas".

Como se puede ver el párrafo inicial del artículo 21, para su estudio se puede dividir en tres partes: la primera, que se refiere a la exclusiva facultad judicial para imponer penas; la segunda, regula las funciones del Ministerio Público, y la tercera, que señala la competencia de las autoridades administrativas en materia de sanciones. De las cuales, la - que interesa a nuestro análisis es la última -sobre sanciones aplicadas por autoridades administrativas-, en la que se indica con precisión como sólo se pueden sancionar las infracciones a los reglamentos de policía y buen gobierno.

Ahora bien, en este sentido, gracias a las reformas publicadas en el Diario Oficial de Febrero 3 de 1983, que consagraron el principio de justicia igualitaria, en el que se manifiesta que las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía se sancionarán con multa o arresto hasta por treinta y seis horas, ya que anteriormente a esta reforma,

⁴¹ SERRA Rojas, Andrés, Derecho administrativo, Tomo I, p. 193, GARRIDO Falla Fernando, op. cit., p. 239.

cuando el infractor no pagaba la multa se le permutaba por arresto que no podía exceder de 15 días. Asimismo y en atención a las realidades de la nación, se estableció que las multas impuestas a trabajadores no excederán de un día de jornal y que cuando se trate de no asalariados la cantidad no será mayor al promedio de un día de labor.

b) Otro tipo de reglamentos autónomos lo encontramos en la fracción VI del artículo 73 constitucional que otorga la facultad para dictar este tipo de reglamentos para el Distrito Federal a la Asamblea de Representantes, por lo que se le quita esta potestad que hasta entonces tenía el Presidente.

El artículo 73 fracción VI, como es sabido señala las facultades del Congreso, para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes.

A mi modo de ver el nuevo contenido de la fracción VI del artículo 73 ha venido a caer en una contradicción legislativa, puesto que si se ve en claro el Congreso de la Unión legisla para expedir el Estatuto de Gobierno del D.F. en el que se señala la forma como va a ser organizado y dirigido el Distrito Federal, en cambio, por su parte la Asamblea de Representantes legisla no nada más con el carácter reglamentario que realmente le toca, sino que fija leyes en materia de ecología, de procuración de justicia, de seguridad pública, entre otras y además crea el consejo ciudadano cuya finalidad es la de representar a las diferentes colonias, barrios y delegaciones ante dicha Asamblea, tratando de dar origen a una especie de intermediación entre los particulares y dicha Asamblea, burocratizando y retardando más la aplicación de la ley en forma justa y expedita como lo marca la propia ley Fundamental. Pues las funciones de dichos consejeros ciudadanos son las de intervenir en los asuntos de Obras públicas, como son las de bacheo y pavimentación de calles, las de medio ambiente del Distrito Federal, las de tramitación de permisos de construcción, entre otras; así como las de velar por el mejoramiento del sistema de representación y la forma de distribución del poder en el Distrito Federal.

En lo anteriormente expresado, se ha tratado de explicar, que la Constitución Federal ha otorgado a la Asamblea de Representantes una forma de establecer un nuevo sistema de distribución de competencias legislativas diferente del que priva para el caso de las entidades federativas, que señala el artículo 124, significando que los poderes federales

sólo pueden realizar las funciones que *expresamente* les otorga la Constitución; y los estatales, todo lo que no este reservado explícitamente a la federación, siempre que las constituciones locales establezcan las facultades respectivas a su favor.

c) Otro caso de estos reglamento autónomos lo señala el artículo 27 párrafo quinto que prevé la existencia de reglamentos autónomos expedidos por el Presidente referidos a la extracción y utilización de aguas del subsuelo.

3.- LOS REGLAMENTOS INTERIORES DE LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA, que están mencionados en el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, relacionado con el artículo 18 de la misma ley, que dispone que estos reglamentos determinarán las atribuciones de las unidades administrativas de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, así como la forma en que habrán de ser suplidos sus titulares.

4.- LOS REGLAMENTOS EXPEDIDOS POR LOS PODERES LEGISLATIVO Y JUDICIAL, para regular su organización interna, de acuerdo a los artículos 70 constitucional (que se refiere a la ley que regulará el funcionamiento interno del Congreso de la Unión, que se llama Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, cuya publicación se realizó en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 1979, desarrollada por el reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos publicada en marzo de 1934), y la fracción XX de la Ley Orgánica del poder Judicial Federal (referente a los reglamentos interiores de la Suprema Corte, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito). Los órganos jurisdiccionales que están integrados al Poder Ejecutivo, generalmente cuentan con facultades similares para regular su estructura y funcionamiento internos.

4.1.3. Fundamento constitucional de los reglamentos.

Por su parte el artículo 89 fracción I de nuestra Carta Magna señala la facultad reglamentaria de la manera siguiente:

"ART. 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

De lo descrito por la fracción I del artículo 89 se desprenden tres facultades de carácter general y son:

- a) Promulgar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión;
- b) Ejecutar las mismas leyes expedidas por el Congreso de la Unión; y
- c) Proveyendo en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes.

De la tercera facultad, que se refiere al hecho de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes se desprende la atribución de expedir reglamentos, que son disposiciones que facilitan el cumplimiento de las leyes elaboradas por el legislativo.

La doctrina ha realizado el esfuerzo de tratar de explicar las razones por las cuales el Presidente posee la facultad reglamentaria

El maestro Gabino Fraga, por su parte, afirma que la facultad reglamentaria está considerada, no en la segunda atribución que se desprende del artículo 89, sino que está en la tercera facultad concedida al Presidente de la República, que se refiere al hecho de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, y recuerda que el sentido gramatical de la palabra "proveer" es el poner los medios adecuados para lograr un fin, que en este caso, dicho fin es facilitar la ejecución de las leyes. Así para que las leyes tengan una **exacta observancia**, es necesario que se desarrollen los artículos de la ley, a fin de que se ajusten a las situaciones en las cuales van a ser aplicados, las disposiciones que detallan la ley deben tener la misma naturaleza de ésta, porque se aplicarán a todos los supuestos que puedan presentarse y no a casos concretos como acontece en la ejecución de las leyes.⁴¹

El doctor Andrés Serra Rojas, señala que es difícil deducir la facultad reglamentaria de la fracción en cuestión, pero que no se debe perder el tiempo en interpretaciones inútiles de ese precepto, porque la facultad reglamentaria del poder Ejecutivo no necesita incluirse en la constitución, ya que es un principio universal de derecho.⁴²

El doctor Jorge Carpizo, señala que no está de acuerdo con el maestro Serra Rojas, en el sentido de que el presidente mexicano no puede actuar si la constitución no le señala expresamente la facultad, o al menos que esa facultad se puede derivar de un precepto

⁴¹ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, México, Porrúa, 1962, p. 109.

⁴² SERRA Rojas, Andrés, La función constitucional... cit., p. 241.

constitucional. Este principio estructura la constitución mexicana al señalar la competencia de cada poder y otorgar el principio de autoridad competente como una garantía individual.

Ahora bien, en la propia constitución se presupone la existencia de reglamentos expedidos por el presidente. Recordemos que el artículo 92 constitucional comienza expresando que: " Todos los reglamentos, decretos, acuerdos, y ordenes del presidente..." En esta forma, de la frase " proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia", si se deriva la facultad reglamentaria del presidente, porque es una de las maneras como él logrará la *exacta observancia* de las leyes; porque la teoría, la jurisprudencia y la práctica constitucionales de más de cien años así lo confirman, y porque es un aspecto cuya discusión ha sido superada, ya que en la actualidad nadie cuestiona la facultad reglamentaria del Presidente de la República.⁶⁶

De los tres comentarios antes descritos por los doctores Gabino Fraga, Serra Rojas, y Jorge Carpizo, podría aclararse la situación de que la fracción I del artículo 89, señala la posibilidad de manera implícita de poner los medios adecuados para la ejecución de las leyes y de ninguna manera deja entre ver algún principio universal de derecho, por lo consiguiente se deja en claro que el presidente no puede actuar si la constitución de manera expresa no se lo señala, mas sin en cambio se puede inferir que la facultad reglamentaria es una de las tantas atribuciones que permiten al jefe del Ejecutivo legislar. Lo que ha hecho que esta facultad se haya convertido en un instrumento indispensable para el ejercicio legislativo y que su correcta aplicación resulte de extrema utilidad.

Sin embargo, hay ocasiones en que el Presidente dispone de manera excesiva de sus facultades y hace necesario acudir ante el Poder Judicial, a través de los medios impugnativos correspondientes, que para el caso de México es el *JUICIO DE AMPARO*, cuya finalidad es subsanar las posibles violaciones producto de actos de autoridad, o por la entrada en vigor de una ley que viole las garantías individuales, vulnere o restrinjan la soberanía de los Estados o que invadan la esfera de la autoridad federal. Pero únicamente procede el *juicio de amparo* en los casos de que:

a) Las Controversias que se originen sean por leyes o actos de autoridad que violen garantías individuales procediendo como lo establece el artículo 107, y

⁶⁶ CARPIZO, Jorge, El presidencialismo... cit., p. 106-107

b) Las controversias y cuestiones que se resuelven en juicios ordinarios federales.

En este sentido al hablar de las causas que motivan acudir ante los Tribunales Federales, como lo señala el artículo 103 constitucional, hace reflexionar en el sentido de que si el Presidente de la República se excede en el uso de sus atribuciones, se pueden subsanar dichos excedentes de la manera como lo marcan los artículos 114 fracción I, el 84 Fracción I inciso a), y el 166 fracción IV segundo párrafo de la Ley de Amparo.

Por su parte, dicho artículo 114 fracción I de la Ley de Amparo, que expresa la forma en que procede el Juicio de Amparo ante los jueces de Distrito, es decir, el Amparo Indirecto, siendo de la manera siguiente:

"ART. 114. El amparo se pedirá ante el Juez de Distrito:

I. Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo a la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso".

O de la manera como señala el artículo 84 fracción I inciso a), que señala los casos en que es competente la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"ART. 84. Es competente la Suprema Corte de Justicia para conocer del recurso de revisión, en los casos siguientes:

I. Contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de Distrito, cuando:

a) Habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos inconstitucionales, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, o cuando en la sentencia se establezca la interpretación, directa de un precepto de la Constitución, subsista en el recurso el problema de la constitucionalidad".

Y por último tenemos al artículo 166 fracción IV de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales en su segundo párrafo y que indica al respecto lo siguiente:

"ART. 166. La demanda de amparo deberá formularse por escrito, en la que se expresarán:

IV. ... Cuando se impugne la sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio por estimarse inconstitucional la ley, el tratado o el reglamento aplicado, ello será materia únicamente del capítulo de conceptos de violación de la demanda, sin señalar como acto reclamado la ley, el tratado o el reglamento, y la calificación de éste por el tribunal de amparo se hará en la parte considerativa de la sentencia".

4.1.4. Límites a la facultad reglamentaria.

Para estudiar este numeral, es necesario hacer notar que dichos límites sólo se refieren a los diversos reglamentos que dicta el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, aunque también deberían aplicarse a los demás tipos de reglamentos.

Estas limitaciones se dividen para su análisis en seis, que son a saber:

- 1.- La titularidad de la facultad reglamentaria.
- 2.- El ámbito material de validez de los reglamentos.
- 3.- La reserva de ley.
- 4.- El principio de jerarquía normativa.
- 5.- El principio de irretroactividad normativa.
- 6.- El principio de dependencia.

La primera de las limitaciones a la facultad reglamentaria consiste en el hecho de que únicamente el presidente puede dictar reglamentos, sin que pueda delegar ésta facultad en ningún otro órgano. Por su parte la Suprema Corte ha expresado que: " Si el Ejecutivo dicta una disposición de carácter legislativo, en uso de la facultad que la Constitución le otorga para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, y por medio de ella crea una obligación de naturaleza general, pero dicha disposición no tiene un carácter autónomo, ya que su finalidad es la de evitar situaciones que condena un precepto constitucional, es decir, es una disposición que tiende a la exacta observancia de una ley expedida por el Poder Legislativo, esto obliga a considerar tal disposición, desde un punto legal y doctrinal, como un acto reglamentario, sin que para ello sea óbice el que exista un reglamento sobre la misma materia, porque no hay imposibilidad legal respecto de que respecto de una misma ley se expidan varios reglamentos simultáneos o sucesivos; pero

conforme a nuestro régimen constitucional, sólo tiene facultades para legislar el Poder Legislativo y excepcionalmente el Ejecutivo en el caso de la facultad reglamentaria, que únicamente puede ser ejercitada por el titular de ese poder, sin que en la Constitución exista una disposición que lo autorice para delegar en alguna otra persona o entidad, la referida facultad, pues ni el Poder Legislativo puede autorizar tal delegación; por tanto, sostener que la Ley de Secretarías de Estado encarga a la de economía la materia de monopolios, y que esa ley, fundada en el artículo 90 de la Constitución, deba entenderse en el sentido de que dicha Secretaría goza de cierta libertad y autonomía en esta materia, es desconocer la finalidad de aquella, que no es otra que la de fijar la competencia genérica de cada Secretaría, pero sin que por ello puedan actuar en cada materia sin ley especial, ni mucho menos que la repetida ley subvierta los principios constitucionales, dando a las Secretarías de Estado facultades que, conforme a la Constitución, sólo corresponden al titular del Poder Ejecutivo; decir que conforme a los artículos 92, 93 y 108 de la Constitución los Secretarios de Estado tienen facultades ejecutivas y gozan de cierta autonomía en las materias de su ramo y de una gran libertad de acción, con amplitud de criterio para resolver cada caso concreto, sin someterlo al juicio y voluntad del Presidente de la República, es destruir la unidad del poder; es olvidar que dentro del régimen constitucional el Presidente de la República es el único titular del Ejecutivo, que tiene el uso y el ejercicio de las facultades ejecutivas; es, finalmente, desconocer el alcance que el referendo tiene, de acuerdo con el artículo 92 constitucional, el cual, de la misma manera que los demás textos relativos, no dan a los Secretarios de estado mayores facultades ejecutivas ni distintas siquiera, de las que al Presidente de la República corresponden".¹⁷

Por otro lado, también relacionado con la tesis jurisprudencial antes citada, caben mencionar los precedentes que a ella se refieren:

- 1.- Amparo en revisión 6303/42 Sec. Ia. Llaça Ramón. 25 de noviembre de 1942. Unanimidad de 5 votos. Relator: Gabino Fraga, Tomo LXXIV, p. 5093.
- 2.- Rodríguez Eduardo. 2 de diciembre de 1942. 5 votos. Este asunto fué publicado en un índice, por lo tanto carece de número de expediente y ponente, Tomo LXXIV, p. 7482.

¹⁷ Segunda Sala, Apéndice 1985, tercera parte, sección Administrativa, tesis 402, rubro Reglamentos Administrativos, p. 702

3.- Amparo en revisión 5813/42 Sec. 1a. Villaseca Bautista. 4 de febrero de 1943. Unanimidad de 5 votos. En la publicación no aparece el nombre del ponente, Tomo LXXV, p. 3219.

4.- González Salinas Felix y coags. 10 de febrero de 1943. 5 votos. Este asunto fué publicado en índice, por lo que carece de número de expediente y ponente, Tomo LXXV p.9379.

5.- Fernández Teodoro. 12 de febrero de febrero de 1943. 4 votos. Este asunto fué publicado en un índice, por lo que carece de número de expediente y ponente, Tomo LXXV, p. 9379

La segunda limitación que se refiere al ámbito material de validez de los reglamentos, consiste en la posibilidad de materias en que el Presidente puede dictar reglamentos. Estas materias están determinadas por aquellas áreas cuya ejecución corresponde al Ejecutivo, por lo tanto se limitará exclusivamente al ámbito administrativo. De esta manera el presidente no puede dictar reglamentos de las leyes cuya aplicación corresponde al Poder Judicial o al Poder Legislativo; como ejemplo podemos citar el caso de que el presidente no puede reglamentar la Ley de Amparo o la Ley Orgánica del poder Judicial Federal. De este modo, así lo corrobora la jurisprudencia, según la cual, la facultad reglamentaria "por útil y necesaria que sea debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propia del Ejecutivo, esto es, la norma reglamentaria actúa por facultades explícitas o implícitas que se precisan en la Ley, siendo únicamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquella y que, por ello, compartan además su obligatoriedad". "

La tercera, -la reserva de ley-, tiene que ver con la anterior, sin embargo, no se determina en tanto al órgano competente para aplicación de una determinada ley, sino al tipo de norma que la Constitución prevé que deberá regir cierto tipo de conductas. La reserva de ley es una institución de suma importancia dentro del Estado de derecho, que "expresa la exigencia de sometimiento de disposiciones fundamentales del poder político a la voluntad de los que deben soportar esas decisiones, reservando la creación normativa

" Semanario Judicial de la Federación, octava época, tomo VII, enero, p. 83.

cuerpos representativos de todas las tendencias políticas de una sociedad, que son las que integran los órganos parlamentarios.

En México, la Constitución reserva a una ley (sentido formal) la determinación de las penas (artículo 14, párrafo tercero).

"ART. 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

EN LOS JUICIOS DEL ORDEN CRIMINAL QUEDA PROHIBIDO IMPONER, POR SIMPLE ANALOGÍA Y AUN POR MAYORÍA DE RAZÓN, PENA ALGUNA QUE NO ESTE DECRETADA POR UNA LEY EXACTAMENTE APLICABLE AL DELITO QUE SE TRATA.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley y a la falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho".

Esto quiere decir que la protección jurídica otorgada al hombre en su vida, libertad, propiedades, posesiones y derechos es relativamente reciente; y surgió porque con demasiada frecuencia las autoridades, arbitrariamente, abusando del poder y sin proceso alguno, imponían a los gobernados las más duras penas y éstos carecían de medios jurídicos para defenderse.

Por su parte, también el artículo 31 fracción IV, señala que existe reserva de ley respecto a la materia impositiva, indicando que:

"ART.31. Son obligaciones de los mexicanos:

IV. CONTRIBUIR PARA LOS GASTOS PÚBLICOS, ASÍ DE LA FEDERACIÓN, COMO DEL DISTRITO FEDERAL, O DEL ESTADO Y MUNICIPIO EN QUE RESIDAN, DE LA MANERA PROPORCIONAL Y EQUITATIVA QUE DISPONGAN LAS LEYES".

Lo que significa, que el ser miembro del pueblo de México obliga, asimismo, a colaborar para la conservación del orden y la tranquilidad y contribuir a los gastos públicos, a fin de cooperar al sostenimiento y desarrollo de las instituciones de la Federación, y del

Distrito Federal, Estado y Municipio, según el lugar en que se resida, de sus servicios y de las obras que contribuyan al desenvolvimiento material y espiritual de los habitantes de la República.

La cuarta limitante a la facultad reglamentaria, es el principio de la jerarquía normativa, que consiste en la posibilidad de que no se podrá modificar o alterar el contenido de una ley en sentido formal. Un reglamento, para ser válido, debe ir de acuerdo con la ley que está reglamentando, por ser ésta de superior jerarquía. En este sentido el reglamento está subordinado a la ley de igual manera como la ley está subordinada a la Constitución. La segunda Sala de la Suprema Corte así lo ha entendido, expresando que "la expedición de disposiciones generales, abstractas, e impersonales que tienen como objeto la ejecución de la ley, desarrollando y completando en detalle sus normas, pero sin que, a título de su ejercicio pueda excederse al alcance de sus mandatos o contrarias, o alterar sus disposiciones, por ser precisamente la ley de su medida y justificación".⁸⁹

El principio de irretroactividad normativa. Cabe señalar que este principio se aplica a todas las normas jurídicas, no sólo a los reglamentos y se basa en el principio de que las normas rigen para el futuro. Por ello los reglamentos no pueden afectar derechos adquiridos en orden al mandato del artículo 14 primer párrafo de nuestra Carta Magna; que aunque usa el término de ley se debe entender como ley en sentido material, es decir, como toda norma general y abstracta, y no sólo respecto de las leyes formales.

La última limitante, el principio de dependencia, consiste en el caso de que una ley se derogue o abrogue, los reglamentos de esa ley también resultan derogados, ya que su existencia depende de la vigencia de la ley que les da vida. Salvo que se expida una nueva ley que contenga los mismos conceptos que la anterior, en cuyo caso si se podrá seguir aplicando el reglamento emitido con anterioridad.⁹⁰

4.2. Medidas de salubridad general.

Las medidas de Salubridad General están señaladas en la fracción XVI del artículo 73 constitucional en el que se enumeran las facultades del Congreso. Dicha fracción reserva

⁸⁹ Semanario Judicial de la Federación, séptima época, vol. 163-168, p. 177.

⁹⁰ Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1976, tercera parte, p. 140; Informe de 1977, Tribunales Colegiados, p. 146.

a las autoridades federales la materia de Salubridad General de la República, de acuerdo a las siguientes bases:

" 1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en todo el país;

2a. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República;

3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país;

4a. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan".

Por enmienda publicada en el Diario Oficial de la Federación del 6 de julio de 1971 se adicionó la base cuarta de la fracción XVI del artículo 73 para otorgar al Consejo de Salubridad General una nueva responsabilidad, prevenir y combatir la contaminación ambiental. Sólo una adecuada planeación en el crecimiento industrial, el empleo de nuevas tecnologías anticontaminantes, la reconstrucción de los suelos y de los bosques, una nueva política demográfica bien estructurada que propicie una mejor redistribución de la población y de la riqueza y lograr un más alto nivel educativo en las nuevas generaciones, podrán permitir a largo plazo, ir resolviendo problemas tan agudos y tan importantes para la existencia de la vida.

La base primera es de suma importancia ya que otorga el carácter de generalidad a las disposiciones del Consejo y fija su ámbito territorial de validez en todo el país.

En la base segunda se hace notar que aún cuando el Consejo es una dependencia del Ejecutivo, éste podrá sancionar a posteriori las medidas que haya dictado dicho Consejo, esto quiere decir, que el Consejo de Salubridad General efectivamente facultades legislativas, pues dicta las medidas necesarias -en los casos de epidemias o en los casos de

invasión de enfermedades exóticas- de emergencia sanitaria del país, como medida preventiva y después lo dirige a aprobación del Jefe del Ejecutivo.

4.2.1. Antecedentes de las medidas de salubridad.

El primero de mayo de 1908, el Ejecutivo, encabezado por Porfirio Díaz, presentó al Congreso de la Unión un proyecto de reformas al artículo 11 de la Constitución con el fin de restringir la libertad de tránsito que tal precepto consagra. "Esas restricciones perseguían por objeto exclusivamente impedir el ingreso al país de extranjeros que no fueran deseables desde el punto de vista de la salud, de la conducta o de la utilidad productora".⁹¹

Para el mejor aprovechamiento de las facultades de la federación para legislar en materia de Salubridad, la iniciativa también propuso una adición a la fracción XXI del artículo 72 para que el Congreso pudiera legislar en esa materia. El proyecto fue aprobado el 12 de noviembre de 1908, con lo cual se otorga por vez primera la materia de Salubridad General de la Federación.

De igual manera pasa en el proyecto de reformas a la Constitución de Venustiano Carranza, pero con el numeral 73 fracción XVI.

Así llegó al Congreso Constituyente, que es donde se produce el gran cambio y, tras un interesante debate, se otorgan facultades a una dependencia del Ejecutivo para legislar.

Posteriormente en el Congreso Constituyente de 1916-1917, un grupo de 41 diputados constituyentes, encabezados por el doctor José M. Rodríguez, representante de Coahuila, presentó un proyecto de adición a la fracción XVI del artículo 73.⁹²

El proyecto tenía el mismo texto que está vigente en la actualidad.

En ese entonces se buscaba que, para evitar el contagio de enfermedades entre los estados o entre países, es indispensable que estas disposiciones emanadas del Departamento de Salubridad tengan el carácter de generales para evitar esas consecuencias. La unidad sanitaria debe ser general, debe afectar a todos los estados de la República, debe llegar a todos los confines y debe ser acatada por todas las autoridades administrativas, pues en los

⁹¹ TENA Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional mexicano, México, Porrúa, 1991, p.375.

⁹² Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, 3a. ed., Tomo VIII, 1985, p. 111-121.

pueblos civilizados, sin excepción, la autoridad sanitaria es la única tiranía que se soporta en la actualidad.

4.2.2. Situación actual de las medidas de salubridad.

Con posterioridad a su adopción, por el Congreso Constituyente de 1916-1917, la fracción XVI del artículo 73 ha sido modificada para introducir en la base 4a. que el Consejo de Salubridad también podrá dictar medidas en materia de contaminación ambiental, y que después serán revisadas por el Congreso dentro de los casos que sean de su competencia.

Por último, cabe mencionar que el Departamento de Salubridad se ha convertido en la actual SECRETARÍA DE SALUD. (Artículos 26 y 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

4.3. La regulación económica.

Cabe mencionar que ésta atribución es de suma importancia, puesto que señala una de las dos salvedades que la Constitución acepta expresamente como excepciones al régimen de división de poderes, una es la que indica el artículo 49 en relación al 29 Constitucional y que trata sobre facultades extraordinarias previa suspensión de garantías individuales de que ya se ha hablado.

El 28 de marzo de 1951 se publicó una adición al artículo 49 de la Ley Fundamental:

"En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".

Consecuencia del párrafo anterior es la adición de la misma fecha, al artículo 131:

" El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiere hecho de la facultad concedida".

A través del segundo párrafo del artículo 131, como se puede observar, se puede autorizar al ejecutivo para legislar ampliamente, ya que puede aumentar, disminuir, suprimir

o crear nuevas cuotas de importación y exportación respecto a las expedidas por el Congreso. También puede prohibir importaciones y exportaciones, así como el tránsito de artículos, productos y efectos.

Por tanto, del párrafo antes descrito del artículo 131, se desprenden las finalidades que consisten en conceder al Presidente atribuciones para regular:

- a) El comercio exterior,
- b) La economía del país,
- c) La estabilidad de la producción nacional,
- d) O realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

Por otro lado, el mismo artículo 131 en su segundo párrafo, también señala que el Presidente, cada año someterá a la aprobación del Congreso el uso que de estas facultades hubiere hecho. Si el Congreso no estuviere de acuerdo en la forma en que utilizó sus atribuciones, no hay nada que hacer al respecto, pues se trata de hechos ya consumados; pero bien pudiera influir con relación a la renovación de la concesión de las facultades a que se refiere dicho párrafo.

El maestro Alfonso Nava N. expresa que: " La autorización a que se refiere el párrafo segundo es anual. En consecuencia, es anticonstitucional la ley reglamentaria del párrafo segundo del artículo 131 que, convierte dicha autorización en indefinida".⁹³

También puede afirmarse que ésta atribución constituye una de las excepciones que la Constitución acepta expresamente respecto al régimen de división de poderes, pues el segundo párrafo del artículo 49 ordena que:

"no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de las facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgaran facultades extraordinarias para legislar".

⁹³ NAVA Negrete, Alfonso, Cuestiones constitucionales en la ley de ingresos de la federación, en Estudios de derecho público contemporáneo, México, U.N.A.M. y Fondo de cultura económica, 1972, p. 195-196.

Del segundo párrafo del artículo 49 se desprenden las dos excepciones que permiten al Ejecutivo legislar y son: 1.- El caso de las facultades extraordinarias previa suspensión de garantías, y 2.- El caso de la regulación que prevé el segundo párrafo del artículo 131.

CONCLUSIONES.

De acuerdo con el análisis realizado en la presente tesis, sobre las atribuciones legislativas del Presidente de la República en México, nos ha sido posible destacar las siguientes consideraciones:

1.- Refiriéndonos a la estructura que actualmente guarda el Estado Mexicano, se puede admitir que México cuenta con una conveniente estructura, que corresponde a una forma de gobierno que es democrática y a un federalismo como forma de Estado. La Constitución establece tres poderes federales: Legislativo que se integra por 500 Diputados y 128 Senadores; Ejecutivo, cuyo titular es el Presidente de la República; y Judicial, los cuales no pueden reunirse en una persona o corporación, de acuerdo al artículo 49 de la propia Constitución.

2.- La Constitución Política de México contiene en sus preceptos grandes avances que tienden a proteger todos los derechos de los individuos, derechos que se denominan Garantías Individuales, que se clasifican en garantías de Libertad, de igualdad, de propiedad y de seguridad jurídica, contiene también los derechos sociales que señalan los artículos 27 y 123 de la Ley Fundamental.

3.- El manejo de los asuntos públicos y de las circunstancias de carácter político debe ser conducido a través de programas de desarrollo en los que se fijen metas a largo, mediano y corto plazos que estén encaminados a satisfacer las necesidades prioritarias del país aplicando las leyes que el Congreso de la Unión expida.

4.- La Constitución de nuestro Estado permite la libertad de competencia entre partidos políticos, los cuales a través de los procedimientos electorales previamente establecidos, tendrán como finalidad promover la participación del pueblo en la vida democrática y contribuir así a la integración de los órganos de representación nacional.

5.- El titular del Poder Ejecutivo cuenta con amplias facultades de actuación, no nada más de carácter administrativo, sino también de carácter político y legislativo. Lo que trae como consecuencia lógica que el Poder Ejecutivo se vea fortalecido a través del principio de legalidad (artículo 16 de nuestra Constitución), con el objeto de agilizar la administración del Estado.

6.- Dicho fortalecimiento del Ejecutivo trae aparejado un gran riesgo, pues la historia del constitucionalismo en México ha sido la historia de la constante búsqueda del medio más eficaz para limitar la concentración del poder político en una sola institución gubernamental. Por eso, del estudio realizado desde la Constitución de 1812 hasta la Constitución de 1917 se desprenden dos vertientes, una que trata sobre la instauración del sistema presidencial, como una parte esencial de la forma de gobierno en nuestro país, y la otra que trata sobre las atribuciones y el ejercicio de éstas de una manera controlada por los otros dos poderes estatales, situación que en la actualidad no sucede debido al fortalecimiento que ha tenido el Poder Ejecutivo.

7.- Ahora bien, aunado a todas las atribuciones conferidas directamente por la Constitución al Jefe del Ejecutivo, nos encontramos el hecho de que él es el virtual Jefe del partido mayoritario y que con esa base ejerce una fuerte presión sobre los Diputados y Senadores de ese partido, logrando que se aprueben fácilmente las iniciativas que envía al Congreso, por tanto incrementa de una manera considerable su fuerza frente al Legislativo y lo convierte en la figura más importante de la vida política del país.

8.- Por eso es de sugerir que todos aquellos que integran el Congreso de la Unión cobren plena conciencia de la importante labor que les ha sido conferida, pues no se trata solamente de crear las normas adecuadas para el mejor funcionamiento del Estado, función importantísima del Poder legislativo, sino la de ser el contrapeso en la balanza del Estado que propicie el equilibrio de las relaciones de poder entre el Presidente y los gobernados, así como la de ser el freno a la excesiva concentración de facultades en una sola figura, cuya

capacidad puede producir un autoritarismo que resulta inconveniente para el desarrollo de nuestro Estado.

9.- Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes que dicte el Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, es decir, que si no son refrendados los documentos mencionados, éstos no podrán ser obedecidos.

10.- Por otro lado, es necesario mencionar que el Jefe del Ejecutivo gracias a la concentración de atribuciones y a su fortalecimiento político ha celebrado con algunas potencias extranjeras, acuerdos y convenios que no han sido ratificados por el Senado de la República como lo exige nuestra Ley Fundamental en sus artículos 89, fracción X y 76, fracción I, dichos documentos denominados *executive agreements* son una copia de una práctica estadounidense, en la que se acuerda directamente sin la intervención del Senado para aprobar dicho tratado.

11.- No puede dejarse de apuntar lo previsto por el artículo 29 Constitucional, que marca una excepción al principio de división de poderes, pues en su virtud se suspenden las Garantías Individuales de manera transitoria, y se dota al Poder Ejecutivo de facultades extraordinarias para legislar, aunque la suspensión únicamente puede ejercitarse si se tiene el acuerdo de los titulares de las Secretarías de Estado, de los Departamentos administrativos y de la Procuraduría General de la República y la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, en los recesos de éste. La suspensión procede por invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro motivo que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto. Ésta excepción está prevista con el objeto de que en caso de emergencia y frente a una circunstancia que rebase la capacidad de respuesta del gobierno este cuente con instrumentos para poder responder con prontitud.

12.- Cabe mencionar la otra excepción al principio de la división de poderes, que prevé el artículo 49, relacionado con el 131, segundo párrafo de nuestra Constitución, que

concede al Jefe del Ejecutivo, la facultad de regular el comercio exterior, la economía del país y la estabilidad de la producción nacional a través del presupuesto fiscal que cada año envié al Congreso de la Unión

13.- También cabe considerar que dentro de las facultades administrativas del Ejecutivo federal se comprenden aquellas en las que se pueden expedir disposiciones de carácter general que no requieren pasar por todo el Procedimiento Legislativo, ya que la finalidad de ellas es la de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, conforme lo dispone el artículo 89, fracción I, es decir, que la función ejecutiva del Presidente formalmente es administrativa, pero materialmente la facultad reglamentaria es legislativa.

14.- Por último, cabe considerar la aprobación que hace el Ejecutivo Federal de las disposiciones dictadas por la Secretaría de Salud para combatir la invasión de enfermedades exóticas al país, así como las de prevenir epidemias, u otras causas que pongan en grave peligro a la vida en general.

BIBLIOGRAFÍA

I. Libros:

Andrade Sánchez Eduardo

Introducción a la Ciencia Política.

Edit. Harla 1990.

Arnaiz Amigo Aurora

Del estado y su derecho (estudios políticos).

Edit. M. A. Porrúa 1987.

Soberanía y Potestad.

Edit. M.A. Porrúa 1981.

Autores diversos

La fuerza de la idea democrática

Edit. Uthea, 1964

Barquín Alvarez Manuel

"El control del Senado sobre el Ejecutivo: un equilibrio oscilante de poderes".

publicado en Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su septuagésimo aniversario.

Instituto de investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1992.

Bernaschina González Mario

Manual de Derecho Constitucional.

Edit. Jurídica de Chile, Santiago, 3a. ed., 1958.

Biscaretti Di Ruffia Paolo

Derecho Constitucional.

Edit. Tecnos, Madrid.

Burgoa Orihuela Ignacio

Derecho Constitucional Mexicano.

Edit. Porrúa, 9a. ed., México 1994.

Carpizo Mac Gregor Jorge

Derecho Constitucional en las Humanidades en el siglo XX. El Derecho.

Universidad Nacional Autónoma de México, 1976.

La Constitución mexicana de 1917

Edit. Universidad Nacional Autónoma de México, 1973.

El presidencialismo mexicano.

Edit. siglo XXI, 12a. ed, 1994.

Cosío Villegas Daniel

El sistema político mexicano.

Edit. Joaquín Motiz, México, 1972.

Coronado Mariano

Elementos de Derecho Constitucional Mexicano.

Bouret Lib. de Ch., 1906.

Duverger Maurice

Instituciones Políticas y Derecho Constitucional.

Edit. Ariel Barcelona, 1962.

Estrada Rosa Isabel

"Facultades Legislativas del Presidente en México", en AA.VV. El predominio del poder Ejecutivo en Latinoamérica.

Edit. Universidad Nacional Autónoma de México, México 1977.

Fayt Carlos S.

Derecho político.

Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1960.

Fraga Gabino

Derecho Administrativo.

Porrúa, México 1962.

Fix Zamudio Hector

**Supremacía del Ejecutivo en el Derecho Constitucional Mexicano, en
Comunicaciones mexicanas al VII Congreso Internacional de Derecho Comparado.
Universidad Nacional Autónoma de México, México 1967.**

García Maynez Eduardo

Introducción al Estudio del Derecho.

Porrúa, 39a. ed., México 1988.

Garrido Falla Fernando

Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I.

Edit. Tecnos, Madrid 11a. ed.

García Trinidad

Apuntes de Introducción al estudio del Derecho.

Porrúa, México 1955.

González Casanova Pablo

La Democracia en México.

Edit. Era 17a. ed., México 1986.

Katz Friedrich

Situación social y económica de los aztecas durante los siglos XV y XVI.

Universidad Nacional Autónoma de México, México 1966.

Kohler J.

El Derecho de los Aztecas.

ed. Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho, México 1924.

Labastida Horacio

**"Las Constituciones Mexicanas". publicado en Estudios jurídicos en torno a la
Constitución Mexicana de 1917 en su septuagésimo aniversario.**

**Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de
México, 1992.**

Lapalombara Joseph

Politics within nations.

Prentice-Hall Nueva Jersey, 1974.

López Portillo y Pacheco José
Génesis y Teoría General del Estado Moderno.
ediciones botas 1976.

Lucas Verdú Pablo
Curso de Derecho Político, vol. II.
Edit. Teorías, Madrid.

Mac Gregor Burns James
Gobierno presidencial.
Edit. Limusa Wiley, México 1967.

Moreno Daniel
Derecho Constitucional Mexicano.
Edit. Porrúa 11a. ed., México 1990.

—
Democracia Burguesa- Democracia Socialista.
Edit. B. Costa Amic 1976.

Nava Negrete Alfonso
Cuestiones Constitucionales en la ley de Ingresos de la Federación. publicado en
Estudios de Derecho Público contemporáneo.
Universidad Nacional Autónoma de México- Fondo de Cultura Económica,
México 1972.

Noriega Alfonso
La Constitución de Apatzingán, Derechos del pueblo mexicano.
Edit. XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, Tomo I. México 1967.

Palaviccini Felix
Historia de la Constitución de 1917
Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana y Gobierno de
Querétaro, México 1987.

Pereznieto Leonel

La facultad de celebración de tratados como sintoma de la preponderancia del Ejecutivo. El caso de México". El predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica.

Derecho Internacional Público.

Edit. Harla México 1991.

Rabasa Emilio O. y Caballero Gloria

Mexicano: ésta es tu Constitución.

Porrúa - LV Legislatura Cámara de Diputados. México 1994.

Rodríguez Zamora Tomás

El Poder Ejecutivo en Francia.

Revista de Legislación y Jurisprudencia, año XCH Tomo XLVIII No. 6.

Rousseau J. Jacobo

El Contrato Social.

Edit. Porrúa, 8a. ed., México 1987.

Sánchez Mejorada y Velasco Carlos

"El Sistema Federal". Conferencia sustentada el 11 de octubre de 1974. publicada por la Procuraduría General de la República, México 1976.

Schmill Ordoñez Ulises

Las fuentes del derecho en conceptos dogmáticos y teoría del Derecho.

Universidad Nacional Autónoma de México, México 1979.

Scara Vázquez Modesto

Derecho Internacional Público

Edit. Porrúa 13a.ed., México 1991.

Serra Rojas Andrés

Ciencia Política.

Porrúa, México 1993.

La Función constitucional del Presidente de la República. El Pensamiento Jurídico de México en el Derecho Administrativo.
Porrúa, México 1962.

Derecho Administrativo. Tomo I
Porrúa México 1988.

Soto Alvarez Clemente

Selección de términos Jurídicos, Políticos, Económicos y Sociológicos.
Edit. Limusa Noriega.

Tena Ramirez Felipe

Derecho Constitucional Mexicano.
Porrúa, México 1991.

Valencia Carmona Salvador

"El Poder Ejecutivo Mexicano". en Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su septuagésimo aniversario.
Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1992.

Burgoa Orihuela Ignacio

"El sistema presidencial". Entrevista realizada por Excelsior 8 de abril de 1986.
contenido en Caleidoscopio Jurídico- Político.

Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1991.

Carranca y Rivas Raúl

"Democracia y Libertad".

Revista de Revistas octubre de 1991.

II. Documentos Jurídicos:

Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814.

Apéndice 13, México a través de los siglos Tomo III.

Edit. Cumbre, México 1976.

Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1976, tercera parte.

Informe de 1977 de los Tribunales Colegiados de Circuito.

Secretaría de Gobernación

Constituciones de México.

ed. facsimilar México 1957.

Semanario Judicial de la Federación, octava época, Tomo VII enero.

Semanario Judicial de la Federación, séptima época, vol. 163-168.

Tesis 402, Apéndice 1985, tercera parte, Segunda Sala.

III. Dicionarios:

Bobbio Norberto y otros

Diccionario de Política.

Siglo XXI editores.

Diccionario Jurídico Mexicano.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. Porrúa U.N.A.M. 6a. ed., 1993.

Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua.

16a. ed. Madrid 1939.

Enciclopedia Autodidáctica Quillet.

Edit. Cumbre, México 1976.

IV. Legislaciones:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Edit. Porrúa, 110a. Ed., México 1995.

Trueba Urbina Alberto y Trueba Barrera Jorge

Nueva Legislación de Amparo Reformada.

Edit. Porrúa, 65a. ed., México 1995.